

3

AVALIAÇÃO DE OPERAÇÕES DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Joana Domingues Vargas¹
Carlos Martins Júnior²
Carolina Christoph Grillo³
Daniel Ganem Misse⁴
Emerson Oliveira do Nascimento⁵
Flora Côrtes Daemon de Souza Pinto⁶
Tito Carlos Machado de Oliveira^{7*}

RESUMO

O estudo centra-se na execução das operações da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP): PACIFICADORA II, instalada na comunidade de Santo Amaro, na cidade do Rio de Janeiro; JARAGUÁ de apoio à polícia ostensiva e judiciária para a redução da criminalidade violenta em Alagoas; ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras), em apoio à segurança do Estado de Mato Grosso do Sul, em Ponta Porã, na região de fronteira com o Paraguai. O estudo teve por foco as relações estabelecidas entre os agentes da Força Nacional e demais integrantes das agências da Segurança Pública dos Estados e dos Municípios, especialmente, as polícias estaduais. Conforme cada operação, ênfase foi dada à relação com a população alvo do projeto. A avaliação se deu através de pesquisa qualitativa com base na percepção dos envolvidos. Os resultados indicam a existência de graus maior e menor de contato e relação entre a FNSP e a organização policial local, que variaram ao longo do tempo e segundo cada missão.

Palavras-chave: Força Nacional de Segurança Pública. Polícia. Segurança Pública. Senasp. Brasil.

1 Coordenadora do Projeto. Doutora em Sociologia. Professora Adjunta do NEPP-DH e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

2 Doutor em História Social. Professor Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

3 Doutora em Ciências Humanas (Antropologia Cultural) pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

4 Doutor em Sociologia e Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense.

5 Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas.

6 Doutora em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense.

7 Doutor em Geografia e Professor Titular (aposentado) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

*A pesquisa contou ainda com a participação dos Bolsistas de Iniciação Científica: Paulo Couto Filho, Gustavo Muniz Nunes Vaz e Alexandre Oliveira dos Santos da Paz e com o apoio de Heloísa Oliveira Duarte, de Jeferson de Lara Scabio e de Simone Maria dos Santos.

ABSTRACT

This study aims to clarify the action of the National Public Security Force (FNSP): Pacificadora II, located in the Santo Amaro community in the city of Rio de Janeiro; JARAGUÁ supports the ostensive and judicial police to reduce violent crimes in Alagoas; ENAFRON (National Strategy for Border Public Security), has supported security actions at Ponta Porã (Mato Grosso do Sul state), at the border region of Paraguay. The focus of the study is the relationship between the police agents of the FNSP and other members of Public Security of the State and the Municipalities, highlighting the state police agencies. Emphasis was given according to the mission to the relationship with the target population of the project. The evaluation was made through a qualitative approach based on the perception of those involved. The results indicate the existence of greater and lesser degrees of contact and relationship between FNSP and the local police organization, which varied over time and according to each mission.

Keywords: National Public Security Force. Police. Public Security. Senasp. Brazil.

1 A FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM POUCO DE HISTÓRIA*

Nos últimos quinze anos, vem sendo estruturada, na área de segurança pública, uma política nacional com ênfase na cooperação intergovernamental. Foi a partir de 2000 que o governo federal passou a assumir um papel mais destacado no provimento da segurança pública, conferindo à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 1998, a responsabilidade pela execução das políticas públicas de segurança. Já no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foram estabelecidas as condições de cooperação intergovernamental e criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, estratégia de indução fundamental para estimular a adesão às políticas. O Segundo Plano Nacional de Segurança Pública instituiu os moldes cooperativos entre os Estados e União, de modo a pôr em prática um modelo sistêmico de segurança pública por meio do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Embora o SUSP tenha avançado em várias áreas, notadamente nas áreas de formação profissional e de gestão da informação, a proposta de articular operacionalmente as intervenções dos estados da federação e, em particular, as suas respectivas polícias, ainda encontra dificuldades. Uma das soluções encontradas para aumentar a atuação da União, sem ferir a autonomia dos Estados, foi a constituição da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), permitindo assim à União responder prontamente a situações de crise.

A FNSP foi criada em um contexto de crise da segurança pública e do sistema penitenciário. Naquele momento pipocavam rebeliões de presos por todo o país e, de forma inédita, atentados a prédios públicos e ataques a policiais, sob o comando de presos vinculados ao PCC (Primeiro Comando da Capital), em São Paulo; conflitos entre índios e garimpeiros em Rondônia; confrontos constantes entre facções do tráfico no Rio de Janeiro, dentre outros. Segundo o atual diretor da FNSP, que participou do projeto desde o seu início, foi um episódio em particular que mobilizou o então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e o Secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Fernando Correa, a pensar como socorrer de forma emergencial os Estados.⁸

No início de 2004, no presídio conhecido como Urso Branco, em Rondônia, um preso subiu ao telhado e exibiu a cabeça de outro detento que havia sido degolado. Esse episódio e seu desfecho com trezentas pessoas feitas reféns (a maioria delas visitantes) foram veiculados pela TV e causou

* Registramos o nosso agradecimento a Heloísa Helena Kuser e a todos os integrantes da Força Nacional que contribuíram para a realização deste trabalho.

8 Entrevista com o Diretor da FNSP.

perplexidade em todo o país. Diante deste fato, foi aventada, pelo governo federal, a possibilidade de se enviar a Rondônia uma tropa de policiais militares de São Paulo ou do Rio Grande do Sul, especializada na intervenção em presídios.⁹ A falta de normatização legal ou regulamentar que permitisse um estado socorrer o outro impediu a ação,¹⁰ mas não sepultou a ideia de colocar em prática uma forma de cooperação entre as polícias brasileiras, de modo a permitir o auxílio a um estado com o emprego de força advinda dos outros estados da federação.

O projeto de constituição de uma força, que fosse diferente do da Guarda Nacional,¹¹ que já existia, foi iniciado, quando o então Secretário, que havia sido superintendente da Polícia Federal no Rio Grande do Sul, convidou três oficiais e um sargento do batalhão de operações especiais (BOPE) da Brigada Militar para a ele se integrarem.¹² O modelo, que foi sendo gestado, inspirou-se nas Forças de Manutenção da Paz, da Organização das Nações Unidas e foi implantado por meio do projeto Segurança Cidadã, sob o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para tanto, concorreu a experiência e participação em operações de paz da Brigada Militar e do primeiro comandante do projeto da FNSP – Coronel Aurélio Ferreira Rodrigues -, ainda no início da década de 1990.¹³ Os policiais recrutados seguiram a formação dada aos militares, ministrada com base em manuais de instrução elaborados especificamente para as operações de manutenção da paz, da Organização das Nações Unidas (ONU). A instrução era referenciada pelo histórico das operações de manutenção da paz, manejo de armas e veículos, técnicas operacionais padronizadas das Nações Unidas, medidas de proteção e de segurança, como também cursos especializados.¹⁴ Essa expertise e a prática adquiridas na participação da missão da ONU foram levadas para a FNSP pelos oficiais gestores. Foram adotados e adaptados vários princípios da missão internacional, tais como o de consentimento dos Estados e o de não intervenção, de imparcialidade, de recurso à força apenas em situação de legítima defesa ou defesa da população.¹⁵ Foi seguida a estrutura de cadeia de comando estendida no tempo e no espaço - do terreno de atuação à direção superior e coordenação da operação. Também foram adotadas as diretrizes mais gerais das operações internacionais. Dentre elas, o entendimento das forças de paz e local sobre as prerrogativas de cada uma para estabelecer acordo político de cooperação de modo a resultar em um mandato delimitado a ser periodicamente renovado; a convocação de um contingente *ad hoc*, selecionado e com experiência, recrutado em espaços geográficos e culturais diferentes, mediante o pagamento de diárias; a adoção de orientações doutrinárias e de técnicas padronizadas.

Tomando assim, por inspiração, o modelo da ONU e assumindo um caráter não intervencionista, a FNSP atua desde que haja solicitação de sua presença pelo chefe do executivo estadual ou por órgão de segurança federal.¹⁶ Essa atuação, no mais das vezes, responde à demanda de um Estado que esgotou a sua capacidade de resposta e é justificada pela colaboração solidária que deve prevalecer entre os estados da federação. Nela, o uso da força deve ser limitado à situação de legítima defesa de si ou de outrem e deve prevalecer a imparcialidade obtida, no caso da Força (e diferente do modelo da ONU) por meio da rotatividade do efetivo.

9 Entrevista com o Diretor da FNSP.

10 A lei 10.277 de 2001 estabelecia a possibilidade dos Estados firmarem convênio para a preservação da ordem pública em situação emergencial. Mas ela não foi citada na entrevista. A referência foi feita à lei 11.473 de maio de 2007 que a substituiu.

11 A Guarda Nacional foi criada durante a Regência e tinha como principal função defender a Constituição, a Liberdade e a Integridade do Império. Até 1850 as guardas nacionais, cujos regimentos eram formados nos municípios, foram subordinadas aos juizes de paz, quando então sofreram reforma e passaram a se subordinar ao governo central. A ingerência dos presidentes de províncias na nomeação dos seus oficiais tirou-lhe o caráter nacional. Foi extinta em 1922.

12 Entrevista com o Diretor da FNSP.

13 O Brasil participa de operações de paz no âmbito da ONU desde 1957. Nos anos de 1990, o aporte de policiais foi feito à Organização. Diversos observadores militares e policiais participaram da missão ONUSAL em El Salvador (FONTOURA, 2005). O coronel Rodrigues, então capitão, integrou o primeiro contingente de oficiais da Brigada que atuou nessa missão em 1993.

14 A respeito da formação para a participação brasileira nas missões de paz, ver Fontoura (2005).

15 O princípio do uso da força em defesa da população foi acrescentado depois de operações de paz polêmicas como a de Ruanda em 1994.

16 Em 2008, as atribuições da FNSP foram ampliadas, abrangendo também a cooperação com órgãos de segurança federais.

A FNSP, que desde 2007, foi transformada em Departamento (DFNSP), é coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ). A cadeia de comando das missões se exerce com o Ministro da Justiça, o Secretário da SENASP, o Diretor do DFNSP, os responsáveis pelas Coordenações e os Comandantes das operações. O mandato formal da DFNSP foi estabelecido pelo Decreto no 5.289/2004, que delimita as suas atribuições e os procedimentos que devem ser seguidos para o seu emprego. O mandato de cada missão é definido por portaria publicada pelo Ministério da Justiça, dando início à operação que é detalhada em documentos que estipulam, dentre outros, como será o emprego da FNSP.

Aderindo ao convênio de cooperação, os Estados da Federação, por meio de suas Secretarias de Segurança Pública, fornecem o contingente selecionando voluntários que atendem às exigências de experiência, de preparo físico e de conduta ilibada. Os recrutados passam por uma Instrução de Nivelamento de Conhecimento (INC), de duração de três semanas, que visa a padronização das formas de atuação, de emprego de arma de fogo, dentre outros referenciados em protocolos da ONU.¹⁷ Nela são ministradas disciplinas sobre o histórico da Força e o acordo de cooperação, manejo de armas e veículos, além de cursos específicos voltados para cada tipo de polícia (investigação e interrogatório para a polícia civil, técnicas de abordagem para a polícia militar, etc.).

Além da padronização dos procedimentos, visando competências, práticas e conhecimentos comuns, a formação propicia a aproximação dos agentes das diferentes polícias dos diversos estados da federação, proporcionando, segundo os seus integrantes, trocas culturais e aprendizados, bem como o compartilhamento de conhecimento sobre o que consiste a atividade de cada uma delas.¹⁸ Os integrantes da Força portam em seu uniforme a bandeira dos seus respectivos estados de origem e utilizam as boinas inclinadas para o mesmo lado dos soldados, “boinas azuis” da ONU. Por ocasião da pesquisa, a FNSP contava com o efetivo de 9.465 policiais militares, 919 bombeiros, 470 policiais civis e 144 peritos.¹⁹

2 A PESQUISA

Há pouquíssimos estudos sobre a FNSP. Estes e os autores que a ela simplesmente se referem, ora ressaltam o seu projeto de ausência: de mandato, de linha de comando clara, de mecanismos de controle interno e externo etc. (AZEVEDO *et al.*, 2006); ora sua constitucionalidade duvidosa (SOUZA NETO, s/d); ora os limites de sua área de atuação e de poderes (SOARES, 2012). Apesar do tom invariavelmente crítico, em alguns casos também se conjectura que, sanadas as suas deficiências formais, essa possa vir a representar uma importante inovação institucional cooperativa, alternativa ao uso que se faz do Exército na segurança pública (SOUZA NETO, s/d).

A presente pesquisa teve por objetivo geral avaliar a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), com base em três operações específicas que têm como característica comum a sua duração estendida no tempo. Nesse mesmo movimento, pretende ser uma contribuição para o preenchimento da lacuna de trabalhos sobre o tema.

Seu foco específico são as relações estabelecidas entre os agentes da Força Nacional e demais integrantes das agências da Segurança Pública dos Estados e dos Municípios, especialmente, as polícias estaduais. Conforme o tipo de operação, ênfase foi dada, também, à relação com a população alvo do projeto.

Partiu-se do pressuposto que nada mais adequado para a avaliação do projeto de funcionamento das operações da Força e das interações que os seus agentes estabelecem com

¹⁷ Entrevista com gestores da FNSP.

¹⁸ Entrevista com gestores da FNSP.

¹⁹ Entrevista com o Diretor da FNSP.

os operadores da segurança pública e com a população do que contar com a possibilidade de se realizar uma coleta de material durante as operações. Nesse sentido, foi possível valer-se da riqueza representada pelo caráter ainda presente na memória, da experiência planejada, dos desafios previstos e da experiência vivida, dos desafios já passados – bem ou mal resolvidos, mas ainda vívidos para uma avaliação normativa correta e interessada. Diferente das avaliações convencionais que são criticadas pela ênfase no estudo do “antes” e do “depois”, o estudo proposto, centrou-se na avaliação da execução das operações, como também naquela que delas fazem os seus operadores e os operadores das outras agências envolvidas, especialmente as polícias estaduais. Conforme o tipo de operação, ênfase foi dada também à avaliação da operação feita pela população alvo do projeto.

Tendo em vista a diversidade de missões desenvolvidas nas operações do DFNSP,²⁰ e, seguindo a indicação feita pelos financiadores, foram avaliados, por meio da pesquisa, três tipos diferentes de atuação da Força Nacional em ações de apoio a funções de segurança pública, em diferentes estados da federação e com diferentes agências públicas em interação. São elas:

1. Apoio ao Governo do Estado do Rio de Janeiro nas ações decorrentes da implantação do Programa do Governo Federal “Crack é possível vencer”, na comunidade de Santo Amaro, na cidade do Rio de Janeiro.
2. Apoio ao Governo do Estado de Alagoas e à Secretaria do Estado de Defesa Social na implantação do Programa do Governo Federal “Brasil Mais Seguro”, apoio à polícia ostensiva e judiciária com vistas à redução da criminalidade violenta.
3. Apoio ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e à Secretaria de Justiça e Segurança Pública do MS, na implantação do Programa do Governo Federal “ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras” de forma a complementar as ações dos órgãos de segurança do Estado em Ponta Porã na região de fronteira com o Paraguai.

Foram, portanto, delimitados três estados da federação – Rio de Janeiro, Alagoas e Mato Grosso do Sul, como campo da pesquisa, além de Brasília (Distrito Federal), que é sede do Departamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

No que concerne à metodologia e em conformidade com as diretrizes do Edital nº 001/2014, “Pensando a Segurança Pública” para essa área temática, a investigação empreendida foi qualitativa. Nesse sentido, os métodos de coleta de dados empregados foram observação e anotações detalhadas nos três campos de pesquisa, entrevistas semiestruturadas ou informais (em algumas situações, mais produtivas) com policiais e gestores da FNSP, agentes e gestores da segurança pública dos estados, moradores das regiões afetadas, grupos focais com policiais da FNSP (no Rio de Janeiro e em Ponta Porã), além de pesquisa bibliográfica e documental (em Brasília, na sede do DFNSP e no arquivo deste).²¹ O material coletado foi transcrito, tratado com o software *NVivo* e analisado

20 Patrulhamento de fronteiras; policiamento ostensivo; combate a crimes ambientais; policiamento em áreas indígenas; segurança em grandes eventos; proteção a pessoas ameaçadas; apoio aéreo; apoio em investigação de crimes; segurança em penitenciária e apoio a desastres climáticos e ambientais.

21 Em Brasília, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três gestores e entrevistas no Centro de Controle e no Arquivo do DFNSP, onde também se pesquisou os documentos das missões. No Rio de Janeiro, foi realizado trabalho de campo de cinco semanas em duas etapas. Foram feitas seis entrevistas semiestruturadas com policiais da FNSP de diferentes patentes, um grupo focal com 10 agentes, duas entrevistas com gestores e policiais locais, além de diversos depoimentos não gravados. Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas e tomados vários depoimentos de moradores em diferentes espaços de sociabilidade com perfis distintos, de ambos os gêneros, de faixas etárias diversas, moradores antigos e recentes da comunidade, além de profissionais que atuam no Santo Amaro. Em Maceió e Arapiraca foram duas semanas de trabalho de campo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois PMs e seis policiais civis locais. Foram feitas entrevistas e registrados depoimentos não gravados com seis Policiais Civis (PC) e um delegado da FN. Foram entrevistados dois gestores e foi acompanhada reunião na Câmara Temática. Em Ponta Porã, foram duas etapas de trabalho de campo, na primeira, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e tomados depoimentos de cinco policiais da FNSP de diferentes patentes e especialização e foram registrados depoimentos e entrevistas de oficiais da Polícia Militar (PM), Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e do Departamento de Operações de Fronteira (DOF). Foi também acompanhada reunião do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e ações da FNSP e do DOF. Na segunda etapa, foi realizado grupo focal com cinco integrantes da FNSP e realizadas entrevistas e tomados depoimentos de moradores da cidade, comerciantes, políticos, empresários, formadores de opinião e outros.

por temas definidos previamente ou que foram sendo acrescentados ao longo da análise. Como já dito, os três casos ou operações selecionados para estudo foram indicados pelo DFNSP/SENASP, alterando a proposta inicialmente apresentada pela equipe de pesquisa. Ao selecionar as operações que vêm se caracterizando pelo tempo de duração, um viés foi introduzido na avaliação. Claramente, os projetos avaliados constituem não o padrão de intervenção rápida e pontual que define a FNSP, mas a exceção. Isto é, aquelas operações que por razões políticas ou motivações de outra natureza vêm se alongando no tempo. Além disto, a comparação entre operações com objetivos diversos pôde apenas ser parcial.

As questões específicas delimitadas pelo financiador foram:

- Os gestores e profissionais de segurança pública dos estados que receberam a Força Nacional sabiam quais eram os objetivos da operação em questão?
- Os gestores e profissionais de segurança dos estados que receberam a FNSP entenderam que os objetivos da operação foram cumpridos?
- Como as operações foram avaliadas pelos atores envolvidos?
- Quais as percepções dos gestores e dos profissionais de segurança pública dos estados acerca dos integrantes da FNSP?
- Como os integrantes da FNSP avaliam a relação com os profissionais de segurança pública das Unidades da Federação que os receberam?
- Como os profissionais da FNSP avaliam a relação com a população das Unidades da Federação que os receberam?

Buscando responder às questões colocadas, e para melhor qualificá-las, procurou-se, por meio de variáveis elencadas, tais como: mandato, comando, atuação, motivação, rotatividade, controle e disciplina, dentre outros, compreender o projeto de funcionamento da FNSP com base nas missões em foco.

Para situar o contexto de surgimento da FNSP e visando resgatar parte da memória da instituição, iniciamos a primeira seção com “um pouco de história”. A segunda seção apresenta a pesquisa e os métodos utilizados para o levantamento das informações e seu tratamento. A terceira seção trata do mandato geral da FNSP, nas leis, decretos e outros documentos e busca conceituá-la, ainda que de forma prévia. Discute-se, também, nessa seção, a relação entre o recrutamento e o pagamento de diárias e o controle interno. Na quarta seção são descritas e analisadas cada uma das missões em estudo. A quinta seção traz uma análise sintética dos resultados sobre as missões, buscando responder às questões de pesquisa. Seguem as notas conclusivas e um rol de recomendações ou sugestões.

3 MANDATO E ATRIBUIÇÕES

Bayley (1983) propõe uma definição da polícia no mundo moderno centrada no uso autorizado da força coerciva. Poder-se-ia dizer, uma representação do Estado na sociedade. Bittner define a polícia pela sua capacidade efetiva ou virtual de fazer ou de evitar o uso da força, conforme apreciação em situações específicas. Para este autor: “a própria existência da polícia implica na suposição de haver crises que, no lugar e no momento em que estão ocorrendo, devem ser enfrentadas de maneira coerciva” (BITTNER, 2003, p.36).

Essa definição de polícia e de seu mandato parece satisfatória para caracterizar a Força Nacional de Segurança Pública, cuja intervenção é emergencial e de caráter pontual, produzida em situação de crise. Pode-se dizer que a FNSP realiza policiamento de apoio no provimento da ordem pública e na administração da justiça (por meio da elucidação de crimes), subordinado a acordo político de cooperação preestabelecido entre os Estados e a União.

As atribuições e o mandato da Força Nacional de Segurança Pública emanam de seu Decreto nº 5.289/2004, que: “disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa, denominado Força Nacional de Segurança Pública”.

Até a publicação do referido decreto, a cooperação baseava-se na possibilidade de convênio entre União e entes federados com base na lei no 10.277/2001, que dispunha sobre “convênios federais para assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública”. Esta lei foi revogada pela lei no 11.473/2007, que propôs nova redação para especificar que a cooperação federativa (convênio) firmada entre a União e os entes federados “compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública”.

Desta forma, a FNSP passaria a ser um dos principais eixos da cooperação entre os Estados da Federação, por meio de policiamento qualificado e especializado, alternativo ao uso das Forças Armadas. Para organizar e possibilitar o seu emprego foi criado o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP) organizacionalmente inserido na estrutura do Ministério da Justiça, responsável, por meio pelo Decreto no 6.061/2007 que, em seu Anexo I, dispõe sobre o mandato formal da DFNSP, quando, em seu Artigo 16, determina que:

Art.16. Ao Departamento da Força Nacional de Segurança Pública compete:

- I - coordenar o planejamento, o preparo, a mobilização e o emprego da Força Nacional de Segurança Pública;
- II - definir a estrutura de comando dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- III - planejar, coordenar e supervisionar as atividades operacionais da Força Nacional de Segurança Pública;
- IV - planejar, coordenar e supervisionar as atividades de ensino voltadas ao nivelamento, formação e capacitação dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- V - propor atividades de ensino, em conjunto com outros órgãos, voltadas ao aperfeiçoamento dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- VI - manter cadastro atualizado dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- VII - manter o controle dos processos disciplinares e de correção dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública, quando em operação;
- VIII - manter plano de convocação imediata dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;
- IX - administrar os recursos materiais e financeiros necessários ao emprego da Força Nacional de Segurança Pública;
- X - planejar, coordenar e supervisionar as atividades de registro, controle, manutenção e movimentação dos bens sob sua guarda;
- XI - manter o controle e a segurança dos armamentos, munições, equipamentos e materiais sob sua responsabilidade; e
- XII - desenvolver atividades de inteligência e gestão das informações produzidas pelos órgãos de segurança pública.

Já o Anexo II do mesmo Decreto, em seu quadro demonstrativo de cargos em comissão, cria no Departamento da Força Nacional de Segurança Pública os seguintes cargos: 1 de Diretor; 1 de Coordenador-Geral de Treinamento e Capacitação (CGTC) e 1 de Coordenador de Área; 1 de Coordenador-Geral de Operações (CGOP) e 2 de Coordenadores de Área; 1 de Coordenador-Geral de Logística (CGLOG) e 2 de Coordenadores de Área.

Em 2010, os procedimentos de requisição de apoio da Força Nacional de Segurança Pública passam a ser regulamentados pela Portaria no 178/2010, do Ministério da Justiça, que em seu art. 3º condiciona o emprego da Força Nacional à observância de requisitos como a celebração de convênio de adesão ao “Programa de Cooperação Federativa” da FNSP e solicitação expressa e fundamentada do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal²².

Essas regras são transformadas em procedimentos pelo DFNSP e aparecem em formato de um fluxograma de operações (procedimentos) no “Boletim 2013 do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública” (SENASP, 2014). Em regra, o fluxo funcionaria da seguinte forma:

- Diante de uma situação de crise, um governo estadual realiza uma solicitação de emprego da FNSP, após negociação política com o Ministério da Justiça, remetendo um ofício e um parecer técnico justificando a imprescindibilidade de emprego da Força em uma ação em seu estado.
- Recebido o ofício, a Senasp prepara uma minuta de termo de cooperação federativa (na modalidade de convênio, conforme disposto na lei 11.473/2007) e o DFNSP elabora uma nota técnica para subsidiar o documento a ser firmado entre os órgãos governamentais, contendo um breve diagnóstico situacional com previsão de emprego de tropas e justificativa da missão planejada.
- Em seguida, o DFNSP prepara a minuta de portaria a ser publicada pelo MJ para determinar o início da missão.
- Juntamente com a portaria, é produzido um plano de emprego que terá detalhes da missão, diagnóstico local e necessidade de efetivo para a missão; o plano de logística para projetar a relação do material (físico e humano) a ser utilizado; e o plano de treinamento e capacitação, que corresponde a Instrução de Nivelamento de Conhecimento - INC e a demais formações realizadas em cooperação com os estados.
- Como decorrência do plano de emprego, são produzidos três outros documentos: a ordem de operações, o plano de movimentação e a ordem de serviço da missão.
- Caso a missão tenha data para término bastante precisa, produz-se um plano de desmobilização. A alteração constante em alguns dos objetivos da missão ocorre através de notas de serviço e dependendo da operação são feitos relatórios periódicos da missão ou mesmo um relatório final de operação.

No entanto, durante a pesquisa documental realizada junto ao DFNSP em Brasília, houve dificuldades em observar toda a cadeia descrita no fluxograma. Em interlocução com os responsáveis pelo arquivamento da documentação, foi-nos apontado um fluxograma um pouco distinto e mais enxuto, que se iniciava com a solicitação da entidade federativa requerente através de um ofício constando um pedido formal anexado a uma breve exposição de motivos. Em seguida seria realizado o convênio de cooperação, sendo publicada a portaria do Ministério da Justiça definindo o mandato da missão²³. Seja como for, importante ressaltar que o Plano de Emprego da Força Nacional pareceu ser o documento principal para o início da missão. Nele constam: contextualização do local da operação; plano de ação inicial, com objetivos, número de soldados para a missão, além de questões

22 Portaria do Ministério de Justiça, no 178/2010: art. 3º - O emprego da Força Nacional de Segurança Pública em qualquer parte do território nacional, salvo nos casos de solicitação dos órgãos federais no cumprimento de suas atribuições policiais, fica condicionado à observância dos seguintes requisitos:

§ 1º - A celebração de Convênio de adesão ao Programa de Cooperação Federativa da Força Nacional de Segurança Pública [...]

§ 2º - A solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal, onde deverá constar:

I - descrição do fato que justifique o emprego da Força Nacional de Segurança Pública;

II - declaração da imprescindibilidade de apoio da Força Nacional de Segurança Pública para o restabelecimento da situação de preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio;

III - delimitação territorial da área de atuação da Força Nacional de Segurança Pública;

VI - proposta de emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado ou no Distrito Federal, indicando que o fato descrito no inciso I deste artigo compreende uma das atividades ou serviços previstos no art. 3º da Lei nº 11.473, de 2007, e no art. 1º desta Portaria.

de infraestrutura e logística. Outro documento que parece importante para o início da missão é o Plano de Movimentação, que visa planejar o deslocamento do efetivo e dos meios de transporte até o local da missão. Por fim, observamos diversos documentos para a mesma missão cujos títulos eram “ordem de serviço”. As ordens de serviço parecem ser menos formal, sendo muitas vezes passadas por e-mail e não muito bem documentadas, o que dificulta a recuperação da memória de cada missão, limitando inclusive uma avaliação dos objetivos.

Em dez anos de existência, a FNSP desenvolveu 161 operações em vários Estados da Federação. Nesse sentido, o seu projeto de funcionamento e as atividades de cooperação que ela engendra nas operações que realiza precisam ser mais bem conhecidos e avaliados. Um aspecto particularmente interessante refere-se às motivações para a entrada na FNSP e o efeito das diárias sobre o controle interno, conforme veremos a seguir.

3.1 MOTIVAÇÕES E DIÁRIAS

Durante a pesquisa, identificamos ao menos três motivos que levam um profissional de segurança pública a deixar seu estado e entrar na FNSP: remuneração por diárias, alavancagem profissional e experiência profissional. Alguns agentes citaram também a vivência cultural e outros, o espírito de aventura, pelo fato de as operações serem bem distintas, ou seja, “nunca se sabe onde você vai estar amanhã”.

Em razão do deslocamento e por estarem em missão fora de seu estado de origem, todos os agentes da Força Nacional recebem diárias para alimentação e estadia, conforme as regras do Ministério da Justiça para o pagamento desse benefício²⁴. Os valores das diárias variam de acordo com a localidade, se interior ou capital, por exemplo²⁵. Um agente da Força Nacional recebe entre R\$ 6.000,00 e R\$ 7.000,00 por mês somente com esse tipo de custeio, cumulando com seu salário-base estadual, vinculado a sua corporação de origem.

Para muitos policiais as diárias representam dobrar e até mesmo triplicar o seu salário durante o período em que está na Força Nacional. Praticamente todos os agentes entrevistados reconhecem nas diárias a principal motivação para estar na Força Nacional. Todavia, conforme nos foi relatado por agentes da FNSP, muitas vezes as diárias são usadas para pagar a infraestrutura básica das missões, custeando aluguel, luz, internet (instrumento essencial para o seu trabalho) e até equipamentos e material de escritório.

Ao mesmo tempo em que os valores de diárias servem de incentivo para a entrada na Força Nacional, também atuam como importante mecanismo de regulação e controle da ação policial. Se por um lado, a Força Nacional não tem uma relação de supervisão formal com controle de metas, por outro exerce de forma rígida o controle pelo comando da missão e a execução do mandato. O descumprimento de uma tarefa designada pelo superior pode gerar imediata desmobilização do agente da Força Nacional, com a devolução a sua corporação de origem. Deste modo, pelo fato de as diárias exercerem um controle da ação do policial, ele cumprirá seu mandato de forma estrita, conforme predeterminado pelo comando, seguindo distribuição de tarefas e escala de serviço predeterminadas.

²³ A renovação da missão dependerá de novo ofício do governador, que será avaliado e servirá de base para fundamentar nova nota técnica para dar validade à nova portaria a ser publicada. Desta forma, a cada renovação da missão com extensão do prazo de permanência dos agentes da FNSP haverá a reedição da portaria para permanência dos agentes por prazo determinado.

²⁴ De acordo com o Estatuto do Servidor Público da União (Lei nº 8.112/90), o servidor que, a trabalho, afasta-se do lugar onde trabalha, tem direito ao recebimento de passagens e diárias. A diária é a verba concedida para pagamento de despesas extraordinárias que o servidor tiver em razão da viagem, como deslocamento, estadia e alimentação.

²⁵ No Rio de Janeiro, Manaus e Brasília a diária é de R\$ 224,20. Em, Belo Horizonte, Porto Alegre, Fortaleza, Salvador e São Paulo, paga-se R\$ 212,40. Nas demais capitais, R\$ 200,60. No interior, o valor é de R\$ 177,00.

Como ocorre com as Forças de Paz da ONU, a Força Nacional só pode enviar policiais para o terreno das operações quando autorizada por um mandato e, por isso, não dispõe de uma reserva de contingente permanente, que seria, aliás, extremamente custosa. Nesse sentido, a FNSP não constitui mais uma polícia, mas um policiamento de apoio. A expectativa e desejo de seus gestores é de que ela seja incluída na Constituição como um programa permanente de cooperação entre os estados. Enquanto isso não ocorre, essa forma de recrutamento tem dado mostras de que é eficaz para o controle interno de seus integrantes.

4 AS MISSÕES

4.1 MISSÃO PACIFICADORA II, NO SANTO AMARO

4.1.1 Dados de contexto: a questão do Crack e a Vila Santo Amaro

A redução dos rendimentos obtidos pela venda das drogas no Rio de Janeiro, a partir de 2000, é explicada, dentre outros, pelo afastamento do consumidor de classe média, ocorrido em razão da violência associada ao tráfico e da constante truculência policial. O Comando Vermelho (CV), principal grupo de venda de drogas no varejo nas favelas cariocas, buscando reagir a essa queda, inicia, nesse momento, a comercialização do crack. Esse passa a ganhar espaço no comércio de drogas da cidade, atendendo não apenas à demanda de usuários da classe média, como era o caso até então das outras drogas, como também a um consumidor interno às favelas, dado o baixo valor do produto e a facilidade de acesso a este.²⁶ Em consequência, a venda de crack expandiu-se na cidade, tendo alcançado, em 2012, 11 pontos fixos e 6 itinerantes com cerca de três mil usuários²⁷.

Os pontos itinerantes da Lapa, Catete, Glória e Aterro do Flamengo (regiões centrais e nobres da cidade) tinham seu fornecimento proveniente do morro Santo Amaro, que abastecia a todos esses bairros na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro e a um mercado consumidor importante de classe média. Tendo em vista o impacto que uma ação de presença policial poderia causar sobre os principais pontos itinerantes da Zona Sul da cidade, ainda não incluídos dentro da política das Unidades de Polícia de Pacificadora (UPPs), o setor de inteligência da Secretaria de Segurança propôs junto ao Governador do Estado do Rio de Janeiro que se requisitasse a Força Nacional para iniciar a implantação do programa “Crack, é possível vencer” no Santo Amaro. A comunidade, situada no bairro da Glória, na zona sul do Rio de Janeiro, contava, em 2010,²⁸ com 652 domicílios particulares, totalizando 2.176 indivíduos. Esta é contígua ao Morro 715, do qual é separada apenas por um portal que estabelece o início de uma favela e o final da outra.

4.1.2 Mandato e atuação da FNSP na Missão Pacificadora II/RJ

Em 13 de abril de 2012, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e o Governo do Estado do Rio de Janeiro assinaram termo de adesão ao programa “Crack, é possível vencer” do Governo Federal.²⁹ A ideia inicial da ação era disponibilizar agentes da FNSP para apoiar ação específica de combate ao crack na comunidade Santo Amaro. Este acordo previa uma operação de cunho “pacificador” em consonância com a política de gestão das favelas cariocas, implementada pelo Programa das

²⁶ Em estudo, Vargens et al (2011), ao traçar o perfil socioeconômico do usuário de crack no Rio de Janeiro, não encontrou, ao contrário de outros estados do país, uma diferença com os demais usuários de drogas, indicando que seu uso é composto em grande parte por pessoas de classe média.

²⁷ Ver Jornal “O Globo”, 12/04/2012.

²⁸ Dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Como proposta, a Força Nacional deveria permanecer no local para garantir os três eixos do programa: cuidado; autoridade e prevenção.

Por meio da Portaria de nº 769, de 17 de maio de 2012, editada pelo Ministério da Justiça, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) recebeu a anuência para atuar inicialmente durante o período de 180 dias, sendo que sua permanência foi prorrogada desde então por sucessivas portarias igualmente com prazos pré-estabelecidos. O início efetivo do trabalho da FNSP na comunidade Santo Amaro se deu em 18 de maio de 2012, com o auxílio de 174 homens.

Para além das atribuições normativas e conveniadas, o mandato da Força Nacional no Santo Amaro também é decorrente de documentos fundamentadores da missão como o plano de emprego, a ordem de serviço e o plano de mobilização, inseridos dentro da estratégia do programa “Crack, é possível vencer”. O plano de emprego, que detalha a implementação da missão, situa a comunidade do Santo Amaro dentro do âmbito de atuação do 2º Batalhão de Polícia Militar e da 9ª Delegacia de Polícia, identificando 2.173 moradores distribuídos em 947 casas e 35 apartamentos, em área dominada pela facção criminosa do Comando Vermelho. Segundo o documento, “a fim de preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, a Força Nacional prestará apoio, objetivando garantir a segurança e prevenir o agravamento da situação, atuando como tropa de suplementação no contexto social comunitário”. Posteriormente, uma Ordem de Serviço finda por restringir o mandato ao policiamento de proximidade na comunidade do Santo Amaro, limitando a sua atuação a uma pequena região geográfica na operação que foi denominada Pacificadora II/RJ.

Uma das dificuldades que se coloca para a avaliação dessa e de outras missões, buscando identificar se suas metas originais foram alcançadas, é a ausência de memória por parte dos integrantes da Força Nacional do que foi realizado desde a instalação da missão e de registros (os que existem são lacunares e pouco organizados) que documentem essas ações. Poucos, entre os agentes da FNSP, souberam descrever como se deram as ações de enfrentamento ao crack no Santo Amaro. Impressionisticamente comparam a situação de hoje na comunidade com aquela anterior às primeiras ações, das quais não participaram:

Aqui era dominado pelo crack e hoje nem se vê falar mais nada aqui no Santo Amaro sobre o crack, usuário ou venda de crack aqui, acho que zero, zero, a gente não tem informação desta atividade rolando aqui dentro da comunidade de Santo Amaro[...]

Como ele foi iniciado eu não sei te dizer, porque tem um tempo a mais do que eu estou aqui, fazem dois anos, mas o que a gente percebe e até eles comentam, antigamente os moleques consumiam droga ostensivamente e hoje não, já existe um acompanhamento, eles não fumam ostensivamente, dizem que eles correm aqui pro morro do 715, como não temos competência para atuar lá, eu sei que aqui dentro eles respeitam.

Por ocasião da pesquisa, foi possível observar que a atuação da Força Nacional caracterizava-se mais pela ocupação do território e pelo uso da força, por meio dos métodos de ação de presença e de fiscalização - exercida através da abordagem, comunicação verbal, revista aos moradores e vistoria veicular -, do que por ações de mediação. Como afirmou o comandante da missão: “[...] aqui no Rio a nossa missão é de ocupação, é de mostrar a força, é de permanecer, só de a gente permanecer ali os índices criminais já estão eliminados”.

Prover a ordem pública no território delimitado do Santo Amaro traduzia-se, portanto, na ação de presença policial, na busca pessoal e no controle da moralidade dos seus habitantes

29 O programa “Crack, é possível vencer” é um conjunto de ações do Governo Federal para enfrentar o crack e outras drogas. O programa é estruturado em três eixos: cuidado; autoridade; prevenção.

exercidos durante a interação. Mas as ações de proximidade, prestando serviços à comunidade ou de prevenção não estavam ausentes, ficando reservadas principalmente à atuação dos bombeiros da FNSP que realizavam também a remoção de feridos.

As intervenções realizadas são quantificadas, permitindo uma autoavaliação das ações realizadas, divulgadas na *intranet* da corporação. Do total de 165 categorias passíveis de constar dos Boletins de Serviço, que registram toda a atividade do pelotão durante o seu turno de serviço,³⁰ foram identificados os sete registros mais frequentes, contabilizados entre o período de maio de 2012 a abril de 2014.

**Tabela 1. Estatísticas dos Boletins de Serviço e Ações da Força Nacional –
Operação Pacificadora II – maio de 2012 a abril de 2014**

Operação Pacificadora II Rio de Janeiro	Total maio/2012 a abril/2013	Total maio/2013 a abril/2014
Quantidade de Boletins de Serviço	4219	2060
Abordagem de Motos	6240	5446
Abordagem de Veículos	2104	2455
Ações e Operações	4296	1962
Remoção de Feridos	131	80
Abordagem de Pessoas	40766	25930
Programas de Prevenção	0	25
Promoção de Eventos Sócio Culturais	0	0

BM FNSP	abr/14	mai/14	jun/14	ago/14
Programas de Prevenção	25	36	75	43
Promoção de Eventos Sócio Culturais	0	0	0	0

Observamos que o mandato formal não prevê a ação social dos bombeiros em nenhum dos documentos da missão a que tivemos acesso. Todavia, o trabalho destes tem sido fundamental para aproximar a Força Nacional dos moradores e efetivar um trabalho social paralelo às atividades de ocupação policial. Ainda, prestam tais atividades cobrindo um território que excede aquele determinado pelo mandato formal (o Santo Amaro), abrangendo também moradores de outra comunidade vizinha (715).

2. Festas na Quadra da Comunidade do 715:

Outra situação observada foi a negociação em torno da autorização para realização de festas, tanto na comunidade do Santo Amaro como na quadra do 715, cujo território, como já dito, encontrava-se fora da área de atuação da Força. A negociação dava-se em torno da imposição de horário para o término das festas: até a 1h da manhã, com interrupção do som até 00:30. Para realizar festas na quadra do 715, o presidente da associação de moradores enviava ofício para o Comandante Geral da Força, pedindo autorização para o evento e informando seu horário. Alguns policiais da Força com quem conversamos recordavam-se do último evento, um baile funk e, naquela ocasião, colocaram duas patrulhas em frente à quadra. O presidente da associação pediu que os carros fossem retirados, pois estava intimidando as pessoas a aparecerem e “acabando com a festa”. Os agentes da Força avaliaram que o pedido foi feito porque eles queriam vender drogas e que a presença dos policiais estaria inibindo tal comportamento. Segundo o oficial responsável pelo turno, as festas têm que ter horário para acabar porque atrapalha quem quer dormir e também por questões de segurança, para evitar brigas, violência e outros problemas, sendo que a patrulha no local ajuda a prevenção. Muitos outros agentes com que conversamos também disseram o mesmo, frisando a importância de se evitar que as pessoas bêbadas gerem violência.

Deste modo, vemos que a prática de policiamento da Força Nacional, como era de se esperar, vai além daquele prescrito em seus documentos fundamentadores.³¹ Algumas ações de policiamento de proximidade - previstas genericamente no mandato, mas não nos documentos da missão, provavelmente em razão da sua efetivação ser dificultada pela alta rotatividade dos policiais mobilizados -, são realizadas pelos Bombeiros que, por orientação do comando, mobilizam todo o tempo em que estão engajados na missão na sua realização.

Há também uma percepção, por parte dos operadores, de que para se garantir o provimento da segurança do Santo Amaro tem que se controlar minimamente o entorno, mesmo que, em razão do mandato, não se faça patrulhamento na comunidade vizinha, que ainda possui tráfico de drogas e tem sua própria lógica de organização alheia à ocupação da Força Nacional. Foi apontado, pelos agentes da Força, como principal dificuldade para o cumprimento do mandato e a realização dos objetivos da missão, o fato de que com a ação de presença no Santo Amaro, o tráfico teria migrado para a comunidade vizinha do 715. Desta forma, a dificuldade de cumprimento do mandato no Santo Amaro teria relação direta com o seu próprio mandato territorializado no Santo Amaro, que teria obtido êxito em suprimir o tráfico nesta localidade, porém sem ter um alcance que ultrapassasse essa delimitação territorial, o que traria a sensação, segundo um entrevistado, de que “estamos enxugando gelo” e que “logo que sairmos o tráfico estará de volta no mesmo dia”.

4.1.3 Comando e relações com as forças locais

Uma característica interessante que observamos nesta missão no Santo Amaro e nas demais

³¹ Vários autores como Skolnick (1966) e principalmente Bittner (2003) demonstraram os limites de uma teoria legalista da polícia mostrando a miríade de trabalho que ela realiza.

missões da Força Nacional que podemos estudar nesta pesquisa é a proximidade do Comando da Missão, geralmente capitão ou major, dos tenentes e policiais praças que estão em campo. O comandante imprime suas características de gestão na missão, tornando-a diferenciada. Se em Alagoas e em Ponta Porã as gestões se destacam pelas estratégias de aproximação com os órgãos e instituições de Justiça e Segurança Pública locais, no Rio de Janeiro, onde, conforme veremos, a atuação da Força tornou-se praticamente autônoma, em relação às forças locais, percebemos uma gestão diferenciada na gestão da tropa, na distribuição de tarefas e organização da rotina de trabalho, na relação com a população.³²

No Rio, o comando da missão fica em constante comunicação com o oficial responsável na base dentro da comunidade. Todavia, identificamos que essa proximidade não é tão grande quanto ao de um comandante de UPP, que permanece dentro da base na própria favela em sua rotina de trabalho e executa a divisão de tarefas diretamente, havendo um oficial responsável para a sua substituição, quando ele não se encontra na base. Nesse sentido, o modelo de “policiamento de proximidade” experimentado no Santo Amaro pela Força Nacional, no que diz respeito ao comando, seria intermediário entre o modelo tradicional dos Batalhões de Polícia Militar, em que o comandante realiza apenas funções burocráticas de seu gabinete, e àquele experimentado pelas UPPs, em que o comando está na própria unidade, executando tarefas burocráticas e de policiamento.

Outra comparação interessante é a relação com lideranças comunitárias. Os presidentes das associações de moradores do Santo Amaro e do 715 entram em contato direto com o comandante por telefone e ofícios. O que também ocorre nas UPPs. Todavia, não obtivemos registros de reuniões comunitárias organizadas pelos agentes da Força Nacional para discutir temas importantes para a comunidade, algo que apesar de ter se reduzido bastante nos últimos anos nos territórios de UPPs, ainda permanece como uma prática em algumas favelas pacificadas da cidade, configurando uma das principais características do policiamento comunitário.

A ação emergencial, a rotatividade dos agentes da FNSP e o princípio de imparcialidade no conflito que orientam a atuação mais geral da Força Nacional têm como consequência a não consideração da população como uma aliada local. Mas nas operações de longa duração, informar à população quanto aos objetivos da missão e buscar com ela estabelecer relações de confiança e de cooperação tem se mostrado fundamental para a realização dos objetivos da missão. No caso da missão do Rio de Janeiro, verificamos que o comando local vem desempenhando um papel preponderante nesta aproximação. Na missão do Rio de Janeiro:

O [comandante] dá carta branca pro pessoal do projeto [desenvolvido pelos bombeiros] conseguir a parceria que vê que é viável dentro do contexto da comunidade. Ele falou, vai buscar parceria, não precisa de formalidade nenhuma, a gente confia em você, desde que tragam coisas boas e positivas, diz que é da Força Nacional, que trabalha no projeto e vai em frente, então ele não tem muito esta burocracia de ficar pedindo não. A gente vai lá pega uma parceria, faz um passeio, ele quer que a gente faça estes eventos. (entrevista de um bombeiro)

O comandante da missão era também responsável pelo estabelecimento de relações estratégicas com outras instituições e também com a linha do comando da Força situada em Brasília, especialmente com a Coordenação-Geral de Operações (CGOP), responsável por repassar para os oficiais “como é que tem que ser, como é que foi pedido, como é que foi combinado”. Por sua vez, aos oficiais de operação cabe, em tese, o cumprimento daquilo que ficou definido e a fiscalização do bom cumprimento.

³² Reiss & Bordua (1967) foram os primeiros a chamarem atenção para o efeito de forças organizacionais e ambientais sobre a polícia. Interessante observar o efeito de um ambiente em que a FNSP atua praticamente sozinha sobre as práticas adotadas pelo comando, como também o efeito da redução da hierarquia sobre a capacidade deste oficial e dos de linha para resolver as necessidades específicas da área.

4.1.4 Percepção dos moradores da Vila Santo Amaro sobre a FNSP: abordagem policial

A maioria dos moradores considerou a abordagem policial o principal ponto negativo da atuação da FNSP. De acordo com eles, as técnicas empregadas são exageradas e desnecessárias, na medida em que quase sempre são abordados trabalhadores honestos. Um conjunto de relatos dá conta de que nos primeiros meses, os soldados da Força Nacional revistavam todos indiscriminadamente, mas que a permanência dos agentes durante um período prolongado teria amenizado tais atitudes, consideradas nocivas pelos moradores. Donos de estabelecimentos comerciais com venda de bebidas alcoólicas, no entanto, relataram a permanência de uma postura mais agressiva por parte dos agentes em seus locais de trabalho. Em entrevista ouviu-se que rotineiramente os clientes de bares eram revistados, inclusive mulheres gestantes. A abordagem também foi levantada por mototaxistas como o principal problema dos agentes da Força. Um deles relatou que frequentemente os profissionais do mototáxi eram revistados excessivamente tendo, inclusive, que levantar a cabeça para que se verificasse com lanternas se havia resquícios de cocaína no nariz. Ainda segundo esse mesmo entrevistado, tal procedimento não é rotineiro atualmente. Se alguns soldados da Força foram considerados muito grosseiros na abordagem aos moradores, ainda segundo os depoimentos colhidos, não se conhece nenhum caso de violência física praticada pelos soldados contra os moradores.

4.1.5 Mediações e políticas de convivência

Ao estabelecer limites ao volume, conteúdo e horários para escutar músicas na comunidade, a Força Nacional de Segurança Pública deixou de ocupar o lugar da mediação eventual para se tornar ator ativo nos processos de sociabilidade da favela. Donos de bares queixam-se da imposição de horários para o fechamento de seus estabelecimentos e alegam que essa atitude é arbitrária. Já alguns moradores argumentam que a Força só intervém nesses assuntos quando há reclamação por parte de outros moradores.

Outro caso levantado por moradores é ilustrativo da maneira como os agentes da FNSP parecem entender o papel de mediação. De acordo com residentes do Santo Amaro, durante a Copa do Mundo de Futebol de 2014, muitas pessoas se reuniam em espaço público da comunidade para assistir aos jogos do Brasil e confraternizar. Num dado momento, ainda segundo tais relatos, a Força precisou intervir para apartar episódios de briga entre moradores. Ainda que tenham sido fatos isolados que não envolviam todos os presentes, e ainda que os horários das partidas de futebol estivessem dentro dos limites estabelecidos anteriormente, a Força teria proibido a exibição dos próximos jogos no referido espaço público por conta desses pequenos conflitos registrados.

Por outro lado, a atuação dos soldados da Força foi considerada positiva em eventos públicos realizados na quadra poliesportiva situada em frente à comunidade do 715³³. De acordo com relatos de jovens entrevistados frequentadores do pagode que acontece quinzenalmente no referido espaço, em tais momentos, os soldados da FNSP não entram na quadra, ficando apenas na parte de fora. Ainda, segundo os jovens, a Força só intervém se houver uma briga, o que não costuma ocorrer.

No que tange à atuação da FNSP junto aos mototaxistas, um entrevistado relatou que apenas os menores de idade, os que estavam foragidos ou que não possuíam documentos das motocicletas deixaram de trabalhar naquele ponto após a entrada da Força.

³³ Situada há algumas dezenas de metros da comunidade do Santo Amaro, em direção ao bairro do Catete, a quadra da comunidade do 715 é o espaço de lazer de ambas as comunidades, servindo como local para atividades físicas, festas, reuniões comunitárias e atividades esportivas dos Bombeiros Militares da Força Nacional.

Percebendo a resistência com relação à ocupação da Força Nacional na comunidade, algumas estratégias de aproximação têm sido experimentadas, como os projetos sociais empreendidos pelos Bombeiros Militares da missão, conforme já mencionado. Segundo nos relata um bombeiro da Força:

Com o projeto lidando com crianças, com adolescentes e com o pessoal mais idoso, a gente conseguiu atingir mais gente dentro da comunidade como clientes vamos assim dizer. Então a Força atua hoje em todas as áreas do morro Santo Amaro em todas as faixas etárias a gente tem pessoas que têm um bom relacionamento com a Força sendo que no início as crianças, os adolescentes e os adultos mais jovens era muito difícil esse contato, era muito difícil fazer uma abordagem tudo gerava problema, tudo tinha muita discussão.

Apesar dos projetos sociais empreendidos pela Força Nacional, o mutirão de pintura das casas da comunidade que ocorrera em 26 de dezembro de 2013 é visto pelo comando local da missão como “um divisor de águas” na relação com a comunidade. Todavia, em diversas entrevistas, os agentes da Força Nacional nos relataram que os moradores não aderiram à pintura, tendo sido realizada quase que exclusivamente pelos próprios agentes da Força. Segundo alguns policiais da missão, isso se deve ao medo ainda existente de o morador se relacionar com a Força e sofrer retaliação de traficantes, caso ela venha a sair do Santo Amaro.

A preocupação sobre o futuro da comunidade aparece de forma evidente na quase totalidade das entrevistas. Apesar de críticas pontuais, todos os moradores entrevistados se manifestaram positivamente quanto à atuação e permanência da Força Nacional de Segurança Pública no Santo Amaro. Ainda assim, todos estavam cientes do caráter transitório de tal trabalho e, por isso, manifestaram grande receio quanto ao futuro da favela.

O objetivo prioritário da Força Nacional de Segurança Pública era o de atuar coibindo a venda e o consumo de crack a partir do programa "Crack, é possível vencer". O diagnóstico socioterritorial, realizado pela equipe de pesquisa, não encontrou evidências ou teve acesso a relatos que dessem conta da permanência de tal droga na comunidade ou em seus arredores. As falas de moradores a este respeito reafirmaram uma "favela mais limpa"³⁴, "sem os cracudos"³⁵ e com menos riscos para as crianças e jovens. Tais relatos apresentavam uma comunidade melhor, sobretudo porque "antes não era possível saber quando a polícia fazia operação e se teria bala perdida. Agora não há mais tiroteio"³⁶.

Verifica-se pela situação atual da comunidade do Santo Amaro que a atuação da FNSP pela ação de presença se mostrou eficaz no controle do tráfico de drogas local e no sentimento de segurança da população. Todavia, houve claramente um efeito de transbordamento com a migração do tráfico de drogas e dos usuários de crack para outras localidades, e, em relação ao primeiro, especialmente para a comunidade do 715, que estabelece fronteira com a comunidade de Santo Amaro.

34 Trecho de um(a) relato de um morador(a) da comunidade Santo Amaro.

35 Trecho de um(a) relato de um morador(a) da comunidade Santo Amaro.

36 Trecho de um(a) relato de um morador(a) da comunidade Santo Amaro.

4.2 A MISSÃO JARAGUÁ

4.2.1 Dados de contexto: a questão dos homicídios e a Força Nacional de Segurança Pública em Alagoas

Segundo a sétima edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública³⁷, divulgado em outubro de 2013 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)³⁸, Alagoas é o estado brasileiro que registrou o maior número de homicídios. Foram contabilizados 2.048 homicídios, configurando uma taxa de 64,5 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes, o que representa, em números absolutos, o registro de pelo menos 5 crimes violentos letais intencionais por dia no estado durante o ano de 2012.

A violência tem se tornado um problema alarmante em Alagoas, atingindo o crescimento estratosférico de 117% nos últimos 10 anos e ocupando a posição de estado com a maior taxa de homicídios no Brasil desde 2006. Em Alagoas, a dinâmica dos homicídios extrapola o que é prescrito pelo cenário nacional e regional, destacando-se principalmente pelas altas taxas de ocorrências e pelas singularidades perversas da vitimização. Em 1999, Maceió era a 14ª capital mais violenta do Brasil, atingindo o título de capital mais violenta, pela primeira vez, a partir de 2006 e chegando ao expoente máximo desta violência homicida em 2010, quando foi registrada uma taxa de homicídios de 110,1 para cada 100 mil habitantes em Maceió. Apesar de alarmantes, estes dados são relativamente novos, visto que desde 1980 esta taxa situava-se no patamar de 25 homicídios por 100 mil habitantes, crescendo de forma drástica no fim da década de 1990.

Devido ao grande aumento na criminalidade violenta, a implantação do programa “Brasil Mais Seguro” do Governo Federal em parceria firmada com o Governo do Estado, em 27/06/2012, teve como foco a qualificação dos procedimentos investigativos e a maior cooperação e articulação entre as Instituições de Segurança Pública e o Sistema de Justiça Criminal (Poder Judiciário e Ministério Público). Segundo informações do Ministério da Justiça³⁹, nos primeiros 16 meses de implantação do Programa “Brasil Mais Seguro”, Alagoas registrou uma redução de 13% nos índices de homicídios. Na capital Maceió, no mesmo período, essa redução teria sido de 21%. Apesar desses índices, no final de 2013, movimentos grevistas das polícias civil e militar foram deflagrados contestando o baixo investimento nas forças de segurança e os altos gastos do programa “Brasil Mais Seguro”, levando o Governador a esclarecer que as verbas gastas são do Governo Federal⁴⁰.

Em Alagoas, o programa “Brasil mais seguro” dá continuidade à missão da Força Nacional intitulada Jaraguá, iniciada em 15/03/2011, com o objetivo de dar suporte às ações de policiamento ostensivo, judiciário e perícia técnica das forças locais de segurança. Diante do quadro alarmante de violência no estado, diversas missões se sucederam desde 2008, com a Operação Estrela Radiosa, passando pela Operação Palmares, em 2009, a Operação Mundaú, em 2010, até ser iniciada a última Operação em 2011, a de maior duração até agora.

Alagoas foi escolhido para ser o primeiro estado a receber o Programa “Brasil Mais Seguro” tendo em vista apresentar as maiores taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) do Brasil,

³⁷ O anuário reúne dados dos órgãos de segurança pública dos estados e do governo federal, além de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), do Ministério da Saúde e do próprio FBSP. Este ano, o documento dividiu os estados por categoria de qualidade da informação fornecida, porque os sistemas de informação são abastecidos de forma diferenciada por cada unidade da federação.

³⁸ É importante realçar que, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2013, Alagoas é não só o estado que apresenta as maiores taxas de homicídio, mas também um dos estados com as estatísticas criminais mais confiáveis para os últimos três anos, apresentando alta qualidade nas informações sobre homicídio e vitimização e no registro destas informações junto ao SINESPJC (Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal).

³⁹ Ver Matéria publicada no portal eletrônico em 07/03/2014.

⁴⁰ Ver: Melhor Notícia – portal de notícias, 26/12/2012

em sua boa parte concentradas em Maceió, Arapiraca e Rio Largo. Arapiraca é o segundo maior e mais populoso município do estado e serve de cidade satélite para a região do agreste alagoano. Assim como Maceió, Arapiraca tem se destacado nos últimos anos pelos altos percentuais de violência homicida. Já Rio Largo encontra-se a 27 km da capital e é a segunda cidade mais populosa da Região Metropolitana (RM) de Maceió e a terceira cidade mais populosa do Estado. Maceió e Rio Largo lideram as estatísticas nacionais com o maior número de assassinatos de jovens negros no país, proporcional à população. Os objetivos do programa “Brasil Mais Seguro” são, dentre outros, reduzir o número de crimes violentos; combater o tráfico de drogas e promover maior controle de armas no território; monitorar e ocupar áreas onde são registrados os maiores índices de crimes violentos; implantar a polícia de proximidade com repressão qualificada e reduzir a impunidade na região através de ações estruturantes na área de Perícia e Justiça Criminal.

4.2.2 Mandato da FNSP na Missão Jaraguá/AL

A atribuição e o mandato conferidos à Força Nacional de Segurança Pública em Alagoas são provenientes de diversos convênios firmados entre o Governo do Estado de Alagoas e o Ministério da Justiça com base na lei 10.473/2007. No mandato, reconhecido pela Força Nacional como Operação Jaraguá, foram construídas quatro frentes de trabalho ao longo do tempo: Polícia Militar, Bombeiros, Polícia Civil e Perícia Técnica.

Para dar início às sucessivas missões que ocorreram em Alagoas a partir de 2008, o Ministério da Justiça celebrou com o Governo do Estado de Alagoas diversos acordos de cooperação. Com base no Ofício nº 42, de 1º de janeiro de 2011, do Governador do Estado de Alagoas, foi editada a portaria do Ministério da Justiça nº 337, de 24 de março de 2011, dispondo sobre “o emprego do efetivo de Policiais Civis da Força Nacional de Segurança Pública no Estado de Alagoas”. Ao perceberem a inviabilidade de a perícia técnica de Alagoas dar conta de processar todos os inquéritos policiais produzidos pela operação conjunta da Força Nacional com a polícia civil local, o governo de Alagoas remeteu novo documento, Ofício nº 10, de 1º de janeiro de 2012, para requisitar junto ao Ministério da Justiça “o envio de Peritos Criminais da Força Nacional de Segurança Pública em apoio à Perícia Forense do Estado de Alagoas”, ato que veio a ser homologado pela Portaria Ministerial nº 601, de 12 de abril de 2012.

Após sucessivas prorrogações na duração da missão, a Portaria nº 566, de 21 de março de 2014, mantém a intervenção da Força Nacional em apoio ao Governo do Estado de Alagoas por mais 90 dias após sua publicação, propiciando a continuidade do programa “Brasil Mais Seguro” em meio ao ambiente de disputa política que antecede as eleições de 2014.

Para além das atribuições normativas e conveniadas, o mandato da Força Nacional em Alagoas também é decorrente de documentos fundamentadores da missão como o plano de emprego, a ordem de serviço e o plano de mobilização, todos inseridos dentro da estratégia dos programas “Brasil mais seguro” e “Crack, é possível vencer”. Conforme disposto no plano de emprego, o objetivo da missão é “apurar a autoria e a materialidade dos crimes de homicídios, bem como operações de saturação com o efetivo ostensivo”.

Deste modo, em uma operação complexa como a Jaraguá, o mandato e atribuições irão variar de acordo não só com a corporação a que pertence o agente, mas também em virtude da posição que ocupa dentro dos objetivos traçados e das metas propostas. Nesse sentido, as determinações do comando e a relação com as instituições locais se mostraram fundamentais para a efetivação dos objetivos da missão.

4.2.3 Comando e atuação das frentes de serviço

Há quatro frentes de serviço na missão Jaraguá: Coordenação de Polícia Judiciária; Coordenação de Perícia Técnica; Coordenação de Bombeiros Militares; Coordenação da Polícia Militar e Comando Geral (o comandante geral da missão também é o Coordenador da Polícia Militar).

Segundo o comandante da missão, em 27/07/2014, havia 186 agentes da Força Nacional de Segurança Pública atuando na missão Jaraguá em Alagoas, sendo 112 Policiais Militares, 24 Bombeiros Militares, 41 Policiais Civis e 9 Peritos Técnicos. Os 112 policiais militares da Força atuam na prevenção dos crimes em apoio à Polícia Militar de Alagoas, realizando rondas noturnas nos nove bairros mais violentos da cidade: Benedito Bentes, Tabuleiro do Martins, Cidade Universitária, Santos Dumont, Clima Bom, Feitosa, Levada, Vergel do Lago e Jacintinho.

O efetivo da Polícia Militar da Força Nacional se dividia em escalas de serviço reunindo-se na sede local do comando da Força Nacional às 18h30min. O comboio formado com doze viaturas da Força Nacional e três patrulhas do Batalhão de Operações Especiais de Alagoas os conduzia aos bairros mais violentos pré-definidos pelo comando da Força Nacional da missão, realizando a ronda noturna das 20h às 2h da manhã, quando retornavam novamente à base. Segundo o relato de um entrevistado, a ação de presença em si já confere efetividade ao trabalho policial:

Você pega 12 viaturas e solta diariamente nos bairros de alta incidência, você vai, ainda que você não aborde, você parar a viatura, ligar o giro e ficar lá parado, vai ter redução na violência. Cada viatura tem um responsável pelo pelotão que preencherá o Boletim de Serviço de seu turno de trabalho, registrando as atividades e ocorrências.

Os bombeiros são encarregados das avaliações e cuidados de rotina com as tropas, sendo que alguns também executam atividades do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), que se insere dentro da estratégia do programa “Crack, é possível vencer”, propondo oficinas e atividades nas escolas sobre o tema das drogas, bem como promovendo e divulgando projetos sociais nas comunidades mais pobres da cidade.

Já a Polícia Civil atua principalmente na Delegacia de Homicídios (DH), situada em região mais afastada da cidade, bem próxima dos bairros mais violentos no entorno da Cidade Universitária. O efetivo possuía três delegados coordenando oito equipes, cada uma delas composta de um escrivão e três investigadores, sendo responsável por uma Área Integrada de Segurança Pública (AISP).⁴¹ Há uma equipe na 21ª Delegacia de Polícia da Delegacia de Homicídios Benedito Bentes, em razão da demanda de serviço e pela proximidade dos locais de crimes. Todavia, como veremos mais à frente, a Polícia Civil da Força vem trabalhando, desde fevereiro de 2014, somente com inquéritos anteriores ao período (passivos de 2012 a fevereiro de 2014), retroagindo em dois anos ao início da missão. Segundo nos foi informado, essa mudança na atribuição se deu por determinação do Comando Geral do DFNSP. Há ainda uma equipe de escrivão e investigador da Força que atua sob supervisão de um delegado de polícia de Alagoas na cidade de Arapiraca, localidade com altos índices de criminalidade violenta, em especial homicídios. Desta forma, havia cinco equipes trabalhando na Divisão de Homicídios (8ª Delegacia de Polícia), uma equipe em Benedito Bentes (21ª Delegacia de Polícia), uma equipe na cidade de Arapiraca, no agreste alagoano e uma equipe na operação Meta 2, que cuida de inquéritos policiais relativos a crimes ocorridos entre janeiro de 1996 e dezembro 2008. Os agentes da Polícia Civil seguem o horário regulamentar de 8h às 12h, com pausa para almoço e retorno de 14h às 18h.

⁴¹ Área Integrada de Segurança Pública circunscrita ao território de um Batalhão de Polícia Militar. Muitas vezes uma AISP corresponde à área de mais de uma Delegacia de Polícia

A Perícia Técnica da Força Nacional é composta de nove agentes atuando em Maceió em auxílio à perícia local, na identificação de cadáveres realizada no Instituto Médico Legal (IML) e no Instituto de Criminalística (IC). Segundo nos relatou um perito técnico da Força Nacional, não há metas possíveis de fixar a seu trabalho. Se, por exemplo, a Delegacia de Homicídios tem que despachar 20 inquéritos, como é necessário “fazer a máquina girar”, aumenta-se a produtividade e reduzem-se os prazos.

A título de ilustração do trabalho da Polícia Civil, identificamos as seguintes etapas em um Inquérito Policial construído pela Polícia Judiciária da Força Nacional: Portaria de abertura; Diligências Policiais; Identificação do crime de homicídio; Boletim de Ocorrência; Reconhecimento Visuográfica⁴² (contendo os dados da vítima, testemunhas identificadas, arma, autoria, equipe da Delegacia de Homicídios responsável pela reconhecido e anexo fotográfico do local do crime com as pessoas que estão no entorno); Relatório de investigação em local de crime (ou auto de qualificação e relatório); Boletim de identificação de Cadáver (requisição do IML); Termo de Declarações (parentes, amigos identificados logo após crime); Termo de apreensão (bem de outrem encontrado em local do crime); Termo de entrega (devolução de bem apreendido); Ordem de Serviço (indicação de diligências do delegado ao agente); Termo de Depoimento; Laudo de perícia necropapiloscópica; Laudo pericial (exames: local, cadáver, descrição e reconhecimento, vestes e buscas, perinecropsopia, vestígios, material coletado/esclarecimentos, equipe pericial, considerações técnicas, provável dinâmica do evento, conclusão).

A divisão da equipe de três investigadores para cada escrivão tem como meta relatar cinco inquéritos por mês, sendo que sua carga é feita sempre ao final do mês para o Delegado da Polícia Civil da Força Nacional revisar e o Delegado da Polícia Civil de Alagoas assinar, pedindo o arquivamento ou a denúncia ao Ministério Público. Segundo nos relatou um escrivão, “a gente tem 66 inquéritos para relatar e tem cumprido a meta de cinco inquéritos por mês cada equipe”.

Para se ter uma ideia dos procedimentos realizados, selecionamos os registros de ocorrências e os procedimentos mais realizados em dois anos, registrados nos Boletins de Serviço que contabilizam as atividades realizadas pelas diferentes corporações no seu turno de serviço.

**Tabela 2: Estatísticas dos Boletins de Serviço e Ações da Força Nacional
Operação Jaraguá – Alagoas - Maio 2012 a abril 2014**

Operação Jaraguá - Alagoas	Total maio/2012 a abril/2013	Total maio/2013 a abril/2014
Quantidade de Boletins de Serviço	7132	5405
Inquirições	7220	5374
Intimações Expedidas	5442	4506
Polícia Civil Local - Homicídios Atendidos	324	504
Polícia Civil - Pessoa Morta em local do homicídio	345	591
Adultos Presos em Flagrante	437	236
Adultos presos por mandado judicial	190	99
Ações e Operações	6123	5413
Abordagem de Pessoas	150880	67613

**Tabela 2: Estatísticas dos Boletins de Serviço e Ações da Força Nacional
Operação Jaraguá – Alagoas - Maio 2012 a abril 2014 - continuação**

Operação Jaraguá - Alagoas	Total maio/2012 a abril/2013	Total maio/2013 a abril/2014
Polícia Civil - pessoas atendidas no local do crime	546	2287
Polícia Civil - Reconhecimento Visuigráfica do local do crime	54	433
Polícia Civil - Relatório de Investigação Policial	241	1263
Polícia Civil Solicitação de Laudo	271	1091
Pessoa Atendida - Base de Operações	1680	8251

4.2.4 Atuação conjunta com as forças locais

A primeira leva de agentes da polícia militar da FNSP chegou em Alagoas em abril de 2008 para apoiar o Sistema Estadual de Segurança Pública. Tal apoio se deu por meio do patrulhamento motorizado visando a diminuição do índice de criminalidade, principalmente dos crimes contra a vida, ocorridos na Região Metropolitana de Maceió e adjacências. Outra operação de natureza preventiva apoiada pela FNSP em Alagoas deu-se em janeiro de 2009 visando a manutenção da ordem, por meio de ações de polícia ostensiva e realização de cerco e contenção de áreas de risco em Maceió.

A primeira força-tarefa composta por delegados e escrivães, treinados pela FNSP, chegou a Alagoas para atuar na conclusão de inquéritos instaurados entre janeiro de 1996 e dezembro de 2008 (Meta 2).⁴³ Nas palavras do Secretário de Defesa Social do Estado de Alagoas (SEDS-AL), “com o apoio desse grupo da Polícia Judiciária, iremos desencalhar os inquéritos relacionados a crimes de homicídios.”⁴⁴ Neste período, os agentes da FNSP teriam ainda pela frente que dar encaminhamentos a cerca de 4 mil homicídios ocorridos no estado que não chegaram a ter inquérito aberto pela polícia local. A força-tarefa treinada pela FNSP chegou a Alagoas com 140 policiais – entre delegados e escrivães da Polícia Judiciária de todos os estados. Desse total, 40 policiais eram especializados na investigação de homicídios. A iniciativa visou agilizar a investigação de homicídios, encaminhamento ao Ministério Público e à Justiça, objetivando, conforme salientado, “combater a impunidade e colocar os autores de crime na prisão”.

O cumprimento da Meta 2 foi entendido como uma ação de cooperação fundamental de apoio à polícia judiciária local que, em função do acúmulo de inquéritos passivos, mostrava-se impossibilitada de atuar sobre os inquéritos mais recentes. A atuação dos agentes da FNSP junto às ocorrências de homicídios foi, por diversas vezes, mencionada durante as entrevistas, como responsável por imprimir nas polícias locais um novo padrão de qualidade na operacionalização da ação e na elaboração dos inquéritos policiais revelado em maior preocupação com a preservação do local do crime e a adoção da reconção visuográfica juntada ao corpo do inquérito.

Segundo um policial civil da FNSP, comparando os protocolos investigativos na DH antes e depois da atuação da Força:

[...] as investigações preliminares, até então, não tinham reconção visuográfica. A forma de investigar que a gente faz tem toda uma mecânica, um protocolo que nós aprendemos

⁴³ A ENASP - A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública é uma estratégia, em âmbito nacional, que visa mobilizar todos os órgãos do Sistema de Justiça e Segurança Pública para tornar efetivas as políticas públicas de prevenção e combate à violência no País. A Meta 2 desta estratégia é a conclusão de inquéritos e procedimentos que investigam homicídios dolosos instaurados até dezembro de 2008.

⁴⁴ Ver: “Força Nacional: Alagoas é o primeiro estado a receber força-tarefa da Polícia Judiciária”, 24 de junho de 2012.

durante o curso de formação. Tipo, a gente faz a avaliação da mecânica do fato, se está relacionada à reconhecimento visuográfica. Posteriormente, vamos para as motivações. Nós fazemos também estudo da vítima, o que a vítima era. Talvez eu possa ter alterado um pouco a sequência. Enfim, por último, vocês consegue chegar aos autores através deste protocolo. A gente esgota todas as diligências. Pra gente mandar um inquérito sem autoria é porque a gente esgotou todas as diligências.

Até fevereiro de 2014, estava sendo colocada em prática, segundo a percepção de muitos agentes da FNSP o “Ciclo Completo de Polícia”, isto é, uma maior integração sistêmica entre a atividade de isolamento da cena do crime, investigação policial e atividades periciais. Esse trabalho sistêmico foi assim descrito: ocorrido um homicídio em um dos bairros cobertos pela missão, muitas vezes chegava no local do crime um policial militar da Força Nacional para isolá-lo. Em seguida, comparecia o policial civil da Força que realizaria a reconhecimento visuográfica e procuraria por informantes e testemunhas. O perito técnico também da Força Nacional chegava para colher digitais e realizar a perícia local. Todo o inquérito era montado pela Força Nacional em parceria com a polícia civil local, denotando um ciclo completo de polícia dentro de uma mesma instituição: a Força Nacional.

A partir de fevereiro de 2014, a Operação Jaraguá acabou com essa proposta, definida pelos seus operadores como ciclo completo de polícia, compartimentando a atuação policial em várias missões distintas e não comunicáveis. Desta forma, os peritos técnicos da Força Nacional continuaram a atuar juntamente com a perícia local nos casos novos que chegavam. Já a Polícia Civil passou a cuidar somente do passivo, inquéritos policiais anteriores a fevereiro de 2014, sendo que a “Meta 2” permaneceu com o mesmo objetivo de processar inquéritos de crimes ocorridos entre 1996 e 2008. E a Polícia Militar passou a trabalhar em rondas noturnas delimitadas nos bairros mais violentos.

É importante destacar que durante a realização da pesquisa de campo, não pudemos presenciar estas ações cooperativas que formaram o que foi referenciado pelos entrevistados como “Ciclo Completo de Polícia”, pois no período estudado (agosto de 2014), a polícia judiciária da FNSP já não mais atuava ou tomava conhecimento dos homicídios recém ocorridos. Somente em Arapiraca, onde residiam dois agentes da FNSP sob a coordenação recente de um delegado local, encontramos uma atividade cooperativa com policiais civis locais e da Força Nacional atuando em conjunto sob a supervisão de um Delegado de Polícia alagoano.

Segundo nos foi dito, a natureza distinta da ação conjunta que ainda ocorria em Arapiraca se devia ao fato de que os inquéritos antigos (passivos) de homicídios permaneciam em suas delegacias de origem e também não haviam sido incluídos na Meta 2, que acabou por restringir-se aos inquéritos com prazos vencidos de Maceió e de Rio Largo. É importante ressaltar que em Arapiraca, a equipe da FNSP funciona em condições precárias, instalada em uma base de policiamento comunitário descaracterizada e necessita da ação cooperativa da prefeitura para a realização de suas atividades.

4.2.5 Câmara de Monitoramento do Programa “Brasil mais Seguro”

As ações do Programa “Brasil Mais Seguro” pressupõem, como já dito antes, uma adesão prévia da unidade federada. A adesão ao plano é orientada, levando-se em conta, além do índice criado para definição dos estados prioritários, outros fatores que influenciam na tomada de decisões, tais como: crescimento regional nas taxas de homicídios por 100.000 habitantes, tendência de crescimento vertiginoso no número de CVLI nos últimos cinco anos no estado e o interesse do estado em aderir às condicionalidades apresentadas pelo Governo Federal. A dimensão cooperativa entre os variados atores institucionais fica patente na experiência implantada em Alagoas a partir de 2012 como exigência para a execução do Programa, a saber: a criação da chamanda Câmara de Monitoramento do Plano de Segurança. Para a realização deste coletivo se reserva um espaço

próprio no Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJ-AL), onde são realizadas reuniões regulares todas as semanas, sendo esta presidida pelo presidente do TJ-AL.

A referida Câmara de Monitoramento é, nas palavras do presidente do TJ-AL, uma instância “exclusivamente colaborativa”, no sentido de que não pode invadir a competência dos diferentes atores institucionais. Durante as reuniões da Câmara, que os pesquisadores puderam acompanhar, foi possível perceber que não há uma pauta específica ou previamente encaminhada para cada um dos membros ou convidados às reuniões. Da mesma forma, alguns atores do sistema de Segurança Pública participam com mais regularidade do que outros. Além disso, é bastante comum que o presidente da Câmara de Monitoramento convide outros atores que o próprio julgue pertinente ou os demais membros regulares solicitem. Nas reuniões, encontramos com regularidade representantes do Ministério Público de Alagoas, Delegados locais e Delegados da FNSP, Comandante Geral da FNSP, representante superior da Polícia Militar de Alagoas, representante da Defensoria Pública do Estado e da Polícia Civil local, Diretor da Casa de Custódia e presidente da OAB-AL. Estes atores apresentam-se para a convocação do presidente do TJ-AL com a devida frequência e marcam presença assídua nas reuniões da Câmara.

Em geral, as reuniões iniciam-se com o presidente da Câmara apresentando os dados mais recentes de monitoramento da Câmara Criminal, que são fornecidos pelo Departamento de Estatística e Análise Criminal (DEAC) da Secretaria de Defesa Social do Estado de Alagoas (SEDS-AL) – é importante destacar que este Departamento é recente e também foi criado a partir da implantação do Programa Brasil Mais Seguro. Sua principal função é aperfeiçoar o registro dos dados de violência criminal do estado de modo a melhor amparar o monitoramento e a avaliação do novo programa de segurança⁴⁵. As ações e informações produzidas por este Departamento tornaram-se centrais tanto nas avaliações de rotina do programa, quanto no próprio planejamento das ações ostensivas da polícia militar da FNSP que, a partir das informações recebidas pela SEDS-AL, planeja e executa seus planos de ação identificando os horários, locais e dias de maior vitimização em Maceió e Rio Largo.

A Câmara é apontada como uma instância importante porque geraria condições de promover o diálogo institucional por meios menos burocráticos. Os membros da Câmara de Monitoramento apontam que esta é uma experiência extremamente positiva de socialização e compartilhamento de informação na gestão da Segurança Pública do Estado. É inegável que haja também nas reuniões da Câmara uma experiência de catarse, sobretudo em função da ausência de rigores de pauta, o que leva, durante um bom tempo das reuniões (que duram em torno de 3 horas), à exposição individual de todas as dificuldades que cada membro/representante da gestão de Segurança Pública tem encontrado ao longo daquela semana. Não obstante, por vários momentos, os membros da Câmara apontam suas críticas, ora ao próprio Programa “Brasil Mais Seguro”; ora aos custos e descrédito nas ações ostensivas pautadas pelo Programa; ora à ineficiência do próprio Sistema de Justiça Criminal; ora até mesmo ao peso que a própria estrutura social e econômica de Alagoas imputaria sobre o problema da violência homicida no estado.

Em geral, as discussões da Câmara de Monitoramento são centradas nos casos e problemas circunscritos à capital do estado, a Região Metropolitana de Maceió, e Arapiraca. Na fala dos interlocutores da Câmara de Monitoramento, a percepção é de que a atuação da FNSP é imprescindível para o controle da taxa de violência da capital. Por conseguinte, em nenhum momento, a saída das tropas da FNSP é mencionada ou conjecturada por qualquer um dos presentes. Essa compreensão fatalista quanto ao que vai ocorrer com a saída da Força também está presente na fala de alguns policiais da própria FNSP.

⁴⁵ “Esse órgão foi criado com a finalidade de estudar a violência. Pra estudar a violência você tem que gerar estatísticas, gerar mapeamento, gerar várias ferramentas com as quais você identifique o problema de forma macro. Eu não sei quem é o traficante que está ali dando alteração, eu sei que lá tem um ponto de tráfico com fonte assim e assado e quais são os motivos que geram aquilo ali. Aí é o que o nosso trabalho vem tentando desenvolver aqui” (Entrevista concedida pelo Coordenador de Estatística da Secretaria de Defesa Social do Estado de Alagoas/SEDS-AL).

4.2.6 O futuro da FNSP em Alagoas

Quando questionado sobre as experiências empreendidas em torno da Operação Jaraguá, um dos Delegados da Força Nacional considerou que de todas as ações empreendidas desde junho de 2012, as mais positivas seriam aquelas relacionadas à experiência cooperativa entre a polícia militar e civil locais e a FNSP. Na sua visão, o sucesso da missão está relacionado ao legado dessa atuação conjunta que teria possibilitado às forças policiais locais melhor compreender a necessidade de qualificação de suas ações de rotina, além do contato com um outro modelo de cultura organizacional próprio da FNSP, caracterizado, em suas palavras, por “respeito, seriedade, condições de trabalho, acompanhamento e produtividade”. Nesse sentido, é importante destacar que sobressai da fala dos entrevistados que o legado tem sido menos o de cumprirem um papel complementar e de auxílio às forças locais (uma força reserva) e mais a ideia de que os agentes da Força Nacional trazem uma experiência de fora e buscam aprender e processar outras.

Na fala de alguns policiais militares e civis da FNSP podemos perceber que muitos deixaram de compreender o problema da Segurança Pública como algo local (a partir de como percebiam o problema nos seus estados de origem) e passaram a considerar a questão como um problema nacional, a partir da própria experiência que tiveram na missão em Alagoas.

Observamos nas falas dos agentes policiais locais e da Força Nacional um sentido de urgência e necessidade de manutenção da Operação Jaraguá para o combate aos homicídios na capital alagoana e em Arapiraca.

Como foi dito, várias mudanças foram realizadas na missão a partir de 2014, reduzindo a atuação da Força nessas duas frentes. Essa redução, todavia, parece não ter impactado os índices de criminalidade violenta no período. Foram modificadas: a escolha do horário de patrulhamento noturno, não contemplando completamente as “horas quentes” (em que ocorrem mais homicídios) e a atuação somente nos passivos dos inquéritos policiais. Isto evidenciaria que o padrão de criminalidade violenta em Alagoas, centrado em homicídio, pouco seria afetado pela repressão e atuação dos órgãos de segurança pública. Mas esta é uma questão que merece ser aprofundada em outro estudo.

4.3 ENAFRON: A MISSÃO EM PONTA PORÃ

4.3.1 Dados de contexto:

roubo e tráfico de drogas na fronteira com o Paraguai

O município de Ponta Porã, de cerca de 80 mil habitantes, encontra-se na linha de fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai, sendo classificado como uma cidade gêmea, devido à continuidade do seu tecido urbano com o município paraguaio de Pedro Juan Caballero. O grande fluxo de pessoas proporcionado pelo turismo de compras no pólo comercial do lado paraguaio contribui para aquecer a economia local, mas, ao mesmo tempo, dificulta a realização de controles efetivos sobre a circulação de pessoas e mercadorias.

Há, no município, unidades de praticamente todos os órgãos de segurança pública, defesa e fiscalização existentes, sendo eles: Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Civil Municipal, Corpo de Bombeiros, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Exército, Receita Federal e Anvisa. Ainda assim, trata-se de uma região de fronteira notória pelo ingresso de um grande volume de mercadorias ilícitas no país. Além do descaminho de mercadorias, estão presentes em Ponta Porã os mercados de contrabando – principalmente de cigarro, pneus e autopeças – e tráfico de drogas e armas.

Segundo os profissionais de segurança pública entrevistados, as instituições policiais que atuam na região tendem a tolerar a prática do descaminho, sob a argumentação de que este controle é de competência da Receita Federal e que a atenção a este tipo de caso sobrecarregaria o já limitado efetivo policial local. Os controles tendem a centrar-se na repressão ao contrabando e, principalmente, ao tráfico de drogas, de maconha, mas também de cocaína, cujos volumes de apreensões no Mato Grosso do Sul estão entre os mais elevados do país. Para tanto, tem contribuído a atuação do Departamento de Operações de Fronteira (DOF) da Polícia Militar do Estado do Mato Grosso do Sul que realiza policiamento ostensivo na fronteira do Brasil com o Paraguai e com a Bolívia.

Foi relatada, pelos entrevistados da segurança pública local, a forte presença da facção criminosa, intitulada Primeiro Comando da Capital – o PCC, oriundo do estado de São Paulo – na região de Ponta Porã, bem como em toda a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul. Acredita-se que haja uma correlação entre o fortalecimento do PCC, em detrimento das famílias que tradicionalmente controlavam os mercados ilegais locais, e o aumento na incidência de crimes contra o patrimônio e homicídios na região. Outra hipótese aventada em entrevistas sustenta que o aumento dos crimes contra o patrimônio estaria relacionado à intensificação do combate ao narcotráfico e ao contrabando. Seja como for, verifica-se um aumento expressivo do número absoluto de roubos nos anos de 2012 e 2013. De acordo com a percepção dos operadores da segurança pública local, os tipos mais frequentes de roubo são, em ordem de frequência, a moto, a estabelecimento comercial e a transeunte.

A proximidade com o Paraguai, no caso de Ponta Porã, facilita a fuga de assaltantes e a utilização dos mercados de receptação do outro lado da fronteira. Formalmente, as viaturas oficiais dos órgãos de segurança brasileiros não podem cruzar a linha internacional, incorrendo no risco de serem alvejados e/ou presos por policiais paraguaios caso adentrem o país vizinho para dar continuidade a perseguições ou investigações. Tais limites dificultam a atuação policial, sobretudo porque a cooperação com a polícia paraguaia não é satisfatória, é informal, quase não havendo interação institucional.

Por iniciativa do Ministério da Justiça foi lançado o Programa ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras -, como parte do Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal implantado em junho de 2011. O ENAFRON tem por objetivo intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, de forma a fortalecer a prevenção, o controle e a repressão aos delitos transfronteiriços e outros delitos, em parceria com Estados e Municípios.

Tabela 3. Evolução dos registros de ocorrências em Ponta Porã entre 2007 e 2013

Ponta Porã	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Furto	842	953	759	743	928	861	887
Roubo	294	235	261	301	284	453	594
Lesão Corporal Dolosa	290	355	385	384	344	380	275
Homicídios Dolosos	36	36	41	36	22	38	38
Porte de Drogas	21	28	29	22	32	51	34
Violência Doméstica	298	351	330	347	355	421	387
Estupro	5	4	6	25	42	29	16

A ação integrada entre as instituições de segurança pública é um dos pilares do ENAFRON. Visando concretizá-la, foram criados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) cuja função é a ação coordenada de enfrentamento aos mercados ilegais típicos da região, que se organizam para além dos limites nacionais. Desde 2011, diversas reuniões de GGIFs ocorreram nos estados de fronteira. O Mato Grosso do Sul foi o estado com o maior número de reuniões realizadas, todas elas distribuídas em quatro municípios: Corumbá, Jardim, Ponta Porã e Naviraí.⁴⁶

Por meio da Portaria nº 2.587/2011 ENAFRON/SSP/MS, editada pelo Ministério da Justiça, a Força Nacional de Segurança Pública recebeu a anuência para atuar em apoio ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e à Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública/ MS, nas ações de preservação da ordem pública, de forma complementar aos órgãos de Segurança Pública do Estado, sob orientação destes, na região de fronteira com o Paraguai.⁴⁷

4.3.2 Mandato da FNSP em Ponta Porã

O novo Plano de Emprego 001/OP. ENAFRON/SSP/MS de 11 de março de 2012, informa que o objetivo específico da missão é:

Delimitar a área de atuação do efetivo da Força Nacional junto ao Departamento de Operações de Fronteira (DOF) nas Rodovias e estradas que dão acesso às cidades Amabai, Aral Moreira, Antonio João, Dourados e Laguna Caarapã, otimizando desta forma o emprego da FN nas áreas circunvizinhas da cidade de Ponta Porã/MS.

No primeiro semestre de 2014, a FNSP ainda atuava em apoio ao DOF. Mas esta parceria foi interrompida entre os meses de junho e julho de 2014, por ocasião da realização da Copa do Mundo de Futebol, quando boa parte do efetivo da Força, que contava com 35 policiais, foi deslocada, a partir de abril, para trabalhar na segurança das cidades-sede. O retorno da FNSP ocorreria em agosto de 2014, em atendimento à Portaria 1.281 do Ministério da Justiça, de 30 de julho de 2014, dispendo sobre a sua permanência no estado do Mato Grosso do Sul, em apoio à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, pelo prazo de 180 dias. Nesta ocasião a atuação da FNSP passou a se concentrar no apoio ao 4o Batalhão da Polícia Militar na área urbana de Ponta Porã. O foco de atuação passou a ser, portanto, o combate aos crimes contra o patrimônio, que vinham sofrendo aumento significativo no município. Concorreu, para a mudança do mandato e para o novo acordo político, o clamor da sociedade civil organizada, especialmente dos donos de estabelecimento comerciais, que exigiam uma resposta do poder público à situação de insegurança na cidade.⁴⁸

4.3.3 Comando, supervisão e disciplina

Além da responsabilidade pela parte estratégica da missão, tal como o repasse das orientações de Brasília para os oficiais e comandados e a supervisão da tropa, o comando da operação de Ponta Porã imprimia a sua personalidade e suas características de gestão na missão. Uma delas era a preocupação em repassar para o efetivo as características e peculiaridades da cidade e também, de alguma forma, informar à população sobre a atuação da FNSP na cidade (especialmente no que diz respeito à abordagem):

⁴⁶ Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras 2014.

⁴⁷ Vide Boletim 2013. Departamento da Força Nacional de Segurança Pública.

⁴⁸ Segundo Manning (1977), a polícia constitui para a população uma prova virtual de que o crime não ficará impune.

Eu particularmente procuro estudar a história do local, o que aconteceu naquele local, qual é a cultura das pessoas da cidade, qual o comportamento e algumas coisas. Eu quero saber o que tem ali na cidade pra repassar pro meu efetivo. E também procuro algum meio de orientar as pessoas. Por exemplo, tem um programa na rádio aqui da cidade onde toda 2ª feira de manhã, se eu não me engano, o batalhão vai lá e fala ao vivo um oficial do batalhão fala sobre a segurança da cidade, o que está acontecendo e tudo. Há duas semanas, eu pedi pro tenente falar na rádio que as pessoas tentassem compreender a questão da abordagem que é necessária, que no momento da abordagem a pessoa deve evitar atos bruscos, movimentos bruscos, tentar obedecer ao que o policial está falando pra evitar problema, é o que a gente tenta fazer para que as pessoas se adaptem aquilo ali, se acostumem com aquilo ali com a presença da Força. (Entrevista com o Comando)

Segundo o comando, o planejamento para atuar é feito com base nas estatísticas da segurança pública local que apontam os locais de maior incidência de denúncias e queixas de vítimas. Ainda, segundo o comando, realizam o policiamento em local diferente da PM ou, quando atuam juntos, cabe à Força fazer a abordagem e revista, trabalho que o 4o Batalhão não tem tempo e nem efetivo para realizar. Nesse sentido, o apoio ao Batalhão se dava, na prática, com base na demanda que este repassava à Força, levando-se em consideração a orientação dada no mandato.

Cabe ao comando fiscalizar a conduta dos agentes da Força. Em Ponta Porã, o efetivo da inteligência também tem essa função, servindo como uma espécie de corregedoria, além de dar suporte operacional à missão. Segundo um de nossos interlocutores, esses não prestavam contas ao comando da operação, mas diretamente ao comando geral, em Brasília. Quando o desvio de conduta é administrativo, apura-se com base em um procedimento interno da Força denominado procedimento de análise de conduta (PAC). Dependendo da gravidade e sendo de integrante da tropa e não do comando, isto é feito na própria operação. Em geral, o resultado costuma ser a desmobilização e dependendo da gravidade o policial poderá ser excluído do banco de dados não podendo mais retornar à FNSP. Quando se trata de desvio de natureza criminal é aberto um inquérito policial militar. Durante o inquérito, esse policial é movimentado para a sede em Brasília ou é encaminhado para a sua instituição de origem onde deverá responder ao processo criminal contra ele instaurado.

4.3.4 Atuação no perímetro urbano

Além do policiamento ostensivo com os procedimentos de ação presencial, comunicação verbal, busca pessoal e, sobretudo, revista veicular, a missão local da FNSP dispunha também de quatro agentes de inteligência – informalmente conhecidos como F2 – atuando, de um lado, como já dito, na fiscalização dos próprios agentes da Força Nacional; de outro, fazendo investigações sobre a criminalidade local com vistas a orientar o trabalho dos demais agentes. Por ocasião da presença da equipe de pesquisa em Ponta Porã, investigações desses agentes de inteligência levaram ao rápido esclarecimento de um latrocínio praticado contra um jovem, levando à prisão de cinco integrantes da quadrilha no dia seguinte ao fato⁴⁹. A prisão dos acusados contribuiu para fortalecer a imagem da Força Nacional diante da população e proporcionou um impacto na criminalidade local, reduzindo a zero as ocorrências de roubo registradas na semana após o desmantelamento da quadrilha, quando vinha ocorrendo cerca de 5 roubos por dia, segundo informado pelos entrevistados.

Além da atuação focada em investigação, outra resposta da FNSP à população, após o latrocínio, foi participar de uma operação conjunta com os demais órgãos de segurança locais. A partir de uma reunião do Grupo de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), em que participaram a Polícia Civil, Polícia

⁴⁹ Ver a notícia “Polícia detém cinco acusados de roubos e latrocínio em Ponta Porã”.

Militar e Força Nacional de Segurança Pública, estipularam uma data para a realização da operação, que seria iniciada com a execução de mandados de prisão pela Polícia Civil na parte da manhã e teria continuidade com a saturação do policiamento ostensivo realizado pela Força Nacional e a Polícia Militar na parte da tarde. Concomitantemente, as saídas da cidade seriam fiscalizadas por barreiras da Polícia Rodoviária Estadual e o Departamento de Operações de Fronteira (DOF), ambos da Polícia Militar. Durante a operação de saturação acompanhada, no dia 07/08/2014, as viaturas da Força Nacional se deslocavam pelo perímetro urbano e escolhiam locais de parada, onde se estabeleciam por alguns minutos, abordando veículos e fazendo revistas. A opção por barreiras itinerantes deveu-se ao consenso entre os representantes dos órgãos de segurança que participaram do GGIF sobre a perda de efetividade das barreiras após 30 minutos. Segundo eles, a informação sobre a localização das barreiras circula com muita rapidez.

A abordagem realizada por policiais da FNSP segue, segundo os policiais entrevistados, rigorosamente, o procedimento padrão aprendido durante os cursos de nivelamento oferecidos pela instituição. Enquanto um agente aborda o condutor do veículo em posição diagonal e com fuzil a postos – o que dificulta uma eventual reação –, outro agente faz a retaguarda, posicionando-se fora do alcance do condutor. Ainda segundo os operadores da Força, o procedimento de revista e inquirição das pessoas abordadas segue protocolos escritos de segurança e respeito aos direitos humanos (previstos nos protocolos da ONU). Contudo, conforme pudemos observar, o uso de fuzis e a postura distanciada dos agentes fazem com que as pessoas abordadas sintam-se intimidadas e, segundo alguns agentes, por vezes, até se indisponham com a FNSP.

4.3.5 O problema das motos paraguaias

Um considerável obstáculo à atuação da FNSP e demais forças de segurança na abordagem de condutores de veículos em Ponta Porã é o problema das motos paraguaias. Estes veículos são comprados no Paraguai e utilizados como meio de transporte do lado brasileiro sem passarem pelos procedimentos de regularização da Receita Federal e do DETRAN (Departamento de Trânsito). No intuito de atender demandas locais por uma regularização não onerosa das motos, a prefeitura atual criou um sistema municipal de cadastro e passou a fornecer placas de cor amarela com numeração para todos aqueles que pagassem uma taxa e apresentassem a nota fiscal de compra do veículo. Aos olhos dos órgãos estaduais e federais de segurança, não há diferença entre conduzir motos com estas placas amarelas ou sem placa (ambas ilegais), mas, na prática, este deixou de ser um motivo de apreensão de veículos. Os agentes de segurança passaram a fiscalizar apenas a posse de habilitação para conduzir, senão, como dizem os policiais da FNSP que também aderiram à prática, “vamos passar o dia inteiro apreendendo motos e não fazer mais nada”, podendo causar grave problema social na cidade. A orientação dada pelo comando aos soldados da Força Nacional antes da operação de saturação acompanhada era para que não apreendessem motos paraguaias, salvo quando o condutor fosse menor de idade ou não habilitado.

A situação irregular das motos impõe dificuldades que extrapolam o mero problema da tolerância às infrações de trânsito e fiscais. As mesmas motos paraguaias irregulares são os bens mais frequentemente subtraídos nos roubos ocorridos em Ponta Porã e são também o meio de locomoção normalmente utilizado pelos ladrões para praticar assaltos. A ausência de regulamentação das motos praticamente inviabiliza descobrir se o condutor é, de fato, o proprietário do veículo ou se o bem é roubado. As forças de segurança se veem diante da árdua tarefa de oferecer uma resposta à população com relação aos roubos de motocicletas, mas não dispõem de meios para fiscalizar a receptação desses veículos. Ao mesmo tempo, as frequentes abordagens de motociclistas para verificação de documentos desagradam à população. Agentes da Força Nacional queixam-se frequentemente da incoerência dos habitantes da cidade que clamam pelo combate ao crime, mas não aceitam as abordagens a que são submetidos.

4.3.6 Relação com as forças locais

No caso de latrocínio anteriormente mencionado, o desmantelamento da quadrilha resultou da cooperação entre a Força Nacional, Polícia Militar e Polícia Civil. Segundo um dos entrevistados da Polícia Militar, os órgãos de segurança estaduais locais não dispunham de agentes de inteligência e, portanto, concordaram em encaminhar as denúncias recebidas para a inteligência da Força Nacional. Com base nos relatórios de inteligência da FN, foram expedidos os mandados de busca e as três forças se reuniram para definir as guarnições que cumpririam os mandados de maneira cirúrgica. Até aí houve consenso sobre a distribuição de tarefas. Entretanto houve dissenso com respeito a quem solicitaria os mandados ao juiz. A Polícia Militar teria entrado em contato direto com o Ministério Público, desagradando a Polícia Civil, a quem constitucionalmente cabe a atribuição de investigar crimes.

No que concerne à troca de informações, observou-se que iniciativas dos próprios agentes de instituições diversas vêm colaborando para dinamizar a cooperação entre diferentes órgãos, por meio da informalidade. Grupos da rede social *Whatsapp* têm sido criados por policiais que passam a adicionar profissionais de segurança pública que atuam, inclusive, em polícias de outros estados. Através da *internet*, eles divulgam informações sobre veículos que evadiram algum bloqueio policial ou que devem passar com drogas em determinada estrada, suspeitos que estão sendo procurados, crimes que acabaram de ocorrer, apreensões, etc.

4.3.7 A parceria com o DOF

Na ocasião da primeira vinda da Força Nacional de Segurança Pública para a região, em 2006, a missão teria se instalado nas dependências do DOF. Essa primeira experiência de cooperação foi avaliada como bastante positiva. Já a cooperação com o DOF, reiniciada em 2013, teria proporcionado um aumento do volume de apreensões realizadas pelos agentes da Força Nacional, pois estes teriam se beneficiado da experiência do DOF na fiscalização em faixa de fronteira.

Para um gestor do DOF, os protocolos padronizados de ação impostos aos policiais da FNSP acabam obstruindo as atividades conjuntas. Um exemplo disto é o uso do fuzil por parte de todos os agentes da equipe e o uso obrigatório do colete à prova de balas. Nas equipes do DOF, há sempre policiais sem fuzil, pois o trabalho de fiscalização nas estradas em busca de drogas e contrabando impõe que sejam feitas revistas em veículos, descarregando caminhões, vistoriando o interior e a parte inferior de carros, etc. Esse tipo de atividade não pode ser desempenhada com um fuzil ou um colete à prova de balas preso ao corpo e, portanto, não pode ser realizado pelos agentes da FNSP, se corretamente seguidos os protocolos vigentes de atuação, que os proíbe de atuar sem fuzil e retirar o colete durante o serviço.

A grande rotatividade dos agentes da Força Nacional também foi apontada como problema pelo entrevistado do DOF. O policiamento de fronteira exige conhecimentos muito específicos para identificar suspeitos através dos procedimentos de entrevista e para encontrar os esconderijos de mercadorias ilícitas. Esse conhecimento foi acumulado ao longo dos anos pelos policiais do DOF e vem sendo transmitido para outros órgãos de segurança ao redor do país. No caso dos agentes da Força Nacional, quando eles começavam a finalmente se familiarizar com as técnicas de policiamento em fronteira, eram logo transferidos para outra missão, chegando novatos que precisavam ser novamente capacitados.

Na ocasião da pesquisa em Ponta Porã havia apenas quatro agentes que tinham participado da missão com o DOF, pois esta fora interrompida pelo período da Copa do Mundo e retornara com um efetivo quase integralmente modificado para atuar especificamente no perímetro urbano. Foi

entrevistado um agente que havia trabalhado em parceria com o DOF e este descreveu com grande entusiasmo o que havia aprendido.

Do ponto de vista do DOF, um dos fatores positivos da parceria com a Força Nacional foi a possibilidade de trabalhar com cães de faro. Estes são de grande valia no trabalho de busca por drogas e foi presenciado, durante a pesquisa, o registro de um flagrante realizado pela Força Nacional, motivado pelo interesse de um cão de faro.

O profissional cinotécnico da Força Nacional entrevistado relatou, contudo, que existem alguns empecilhos ao emprego de cães nas operações do DOF, pois os animais só podem trabalhar durante 4 ou, no máximo, 6 horas, enquanto as operações do DOF frequentemente envolvem deslocamentos longos por estradas vicinais – chamadas cabriteiras – e podem implicar em até 4 dias distante da base operacional.

De um modo geral, é possível afirmar que a cooperação entre DOF e Força Nacional pode proporcionar ganhos substantivos no combate aos crimes de fronteira e pode contribuir para a replicação dos conhecimentos acumulados pelo DOF em outros estados. No entanto, seria desejável rever os protocolos de atuação impostos aos agentes e avaliar as possibilidades de flexibilização dos mesmos para uma melhor adaptação às demandas locais.

As intervenções da FNSP em auxílio ao DOF foram quantificadas, permitindo uma autoavaliação das ações realizadas, divulgadas na *intranet* da corporação. Importante notar a participação nos procedimentos dos cães de faro:

Tabela 4. Estatísticas dos Boletins de Serviço e Ações da Força Nacional – Operação ENAFRON – Ponta Porã – maio 2012 a abril 2014

Operação ENAFRON - Ponta Porã/MS	Total maio/2012 a abril/2013	Total maio/2013 a abril/2014
Quantidade de Boletins de Serviço	1621	1206
Abordagem de Motos	2561	3154
Abordagem de Motos com Cães	166	27
Abordagem de Ônibus	1214	1048
Abordagem de Ônibus com Cães	573	650
Abordagem de Pessoas	54128	75041
Abordagem de Pessoas com Cães	21532	9062
Abordagem de Veículos	10825	19476
Abordagem de Veículos com Cães	1733	486
Ações e Operações	2499	1395
Adultos Presos em Flagrante	74	116

4.3.8 Relação da FNSP com a população

Desde que a Força Nacional passou a atuar no perímetro urbano de Ponta Porã, a opinião dos moradores da cidade a respeito deste órgão, que fora antes bastante negativa, tem mudado de forma significativa. No conjunto das entrevistas, realizadas com comerciantes, políticos, formadores

de opinião e outros, foi observada forte sensação de ser Ponta Porã uma cidade insegura, mesmo contando com a presença constante de praticamente todos os órgãos da segurança pública. No geral, parece haver um consenso de que vários fatores precisam ser repensados no tocante ao sistema de segurança, cujo fracasso no combate à criminalidade é interpretado como motivo para a vinda da Força Nacional de Segurança Pública para a cidade. Como atestou de forma incisiva um dos entrevistados:

[...] o estado tinha que estar cumprindo hoje esta missão de nós termos um efetivo de policiais aqui, mas nós não temos. [Por isso] sou a favor da Força Nacional sim, sou a favor da forma como eles operam e sou a favor deles na minha cidade porque nós não temos policiais (entrevista com político da cidade).

Nesta como em outras falas, nota-se uma inflexão na opinião dos moradores de Ponta Porã a respeito da presença e da forma de atuação da Força Nacional de Segurança Pública. Esta fora apelidada pela população de “farsa nacional”, “bonequinho de chumbo” ou de “pitoco” da Polícia Federal, vista como uma força “inútil” por membros dos próprios órgãos de segurança locais por ocasião de sua atuação no apoio à Polícia Federal (2010-2011) e, posteriormente, no apoio ao DOF nas atividades de combate aos “crimes de fronteira” e no policiamento da zona rural, mais especificamente no assentamento Itamarati⁵⁰. No entanto, a partir de sua atuação direta no combate à criminalidade no perímetro urbano do município (segundo semestre de 2014), a Força passou a contar com o apoio de boa parte da população, sobretudo porque a intensa visibilidade durante os constantes patrulhamentos e as abordagens de suspeitos em motos ao longo da linha de fronteira e no centro da cidade causa, efetivamente, uma “sensação de segurança”.

Nesse caso, ao contrário do que ocorria no passado, os atores sociais entrevistados destacam a importância do policiamento ostensivo como elemento coibidor da onda de assaltos que assolava, sobretudo, a área comercial da cidade (em vários momentos da presença dos pesquisadores em campo, durante a sua passagem, os veículos da FNSP são aplaudidos por populares), a extrema eficiência demonstrada pelo órgão por ocasião da prisão da quadrilha responsável pela onda de roubos e de um latrocínio durante o mês de agosto e, de maneira geral, os procedimentos adotados pelos soldados no decorrer de suas ações, sobretudo no tocante às operações de saturação e às abordagens foram entendidas de maneira geral como necessárias pela maioria dos entrevistados.

5 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Ao longo deste estudo, foram identificados graus diferenciados de interação da FNSP com as forças de segurança dos estados participantes das missões e, conforme o projeto, com a população local. Pudemos observar uma gradação maior ou menor de interação conforme os objetivos de cada missão.

No caso do Rio de Janeiro houve, no início da missão, forte interação da FNSP com o BOPE - que realizou a intervenção inicial seguida de ações de acolhimento de usuários de drogas realizadas pela Secretaria de Assistência Social do município do Rio de Janeiro. Todavia, passada a fase inicial de intervenção, houve um afastamento das forças de segurança locais e da Prefeitura, com a permanência dos agentes da Força Nacional em substituição ao policiamento do 2º Batalhão de Polícia Militar. Esse afastamento ocorreu também entre o nível estratégico de inteligência da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG) e o Comando Geral da missão Pacificadora II

⁵⁰ De acordo com informações fornecidas pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul (SEJUSP) há um aumento significativo do número de delitos no setor rural de Ponta Porã.

em Brasília. Segundo um gestor local, as poucas tentativas de aproximação vêm sendo pontuais e apenas de iniciativa do comandante local da missão. Este gestor avalia ainda que, tendo em vista que os relatórios da missão não foram entregues ou mesmo discutidos com os gestores de segurança do governo do estado do Rio de Janeiro, a passagem para uma UPP local deverá ser dificultada. Tudo indica que operações de prevenção nas localidades vizinhas ao Santo Amaro, afetadas pelo transbordamento da criminalidade ali reprimida, também não estão sendo planejadas por falta de comunicação e planejamento conjunto. A limitação imposta pela própria institucionalidade da Força, com tempo delimitado para sua missão e com alta rotatividade de seus quadros tem dificultado a interação com os órgãos de segurança pública locais e poderá impactar, no futuro, a implementação de uma UPP na localidade.

Apesar da pouca relação entre os agentes locais e da missão, os objetivos da operação pacificadora apareceram de forma clara para os agentes envolvidos, seja do governo do estado, da prefeitura ou da Força Nacional. A operação foi avaliada como bem sucedida por gestores e operadores de segurança local. Segundo um gestor de segurança do governo estadual, a Força Nacional estaria atuando como uma UPP Federal, sendo que sem os vícios oriundos da corporação policial do Rio de Janeiro, em razão da origem de seus profissionais, oriundos de outros estados da federação; da boa remuneração recebida (diárias); e por não estarem inseridos nos problemas da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). Segundo um oficial do 2º Batalhão de Polícia Militar, os agentes da Força Nacional chegaram “com gás” e estão realizando um trabalho consistente de manutenção da “paz” no morro. A percepção dos agentes da Força Nacional também é de que a PMERJ teria problemas de legitimidade na comunidade por conta da corrupção e truculência com que vinham realizando operações no Santo Amaro, sendo mal vista pelos moradores.

Há aceitação e reconhecimento, entre os moradores do Santo Amaro, da importância da missão para manter a segurança da comunidade. Porém, há também um receio de que a Força Nacional possa sair e o tráfico retornar, mesmo que se instalada uma UPP. Este é um dos fatores que vem dificultando uma adesão mais ampla dos moradores à Operação Pacificadora II. Tal adesão é também prejudicada pela abordagem, realizada pelos agentes com excessivo rigor, de pessoas que não estão relacionadas ao crime e pela ingerência na sociabilidade local, causando impactos negativos para um policiamento de proximidade e afetando a imagem que certos segmentos da população têm da Força. As estratégias de aproximação com a população, empreendidas como os projetos e ações sociais coordenados pelos Bombeiros Militares da Força Nacional vêm, entretanto, contribuindo para melhorar essa imagem e aumentar a aproximação. Segundo relatos de agentes da FN, os bombeiros teriam uma relação mais próxima da população, conseguindo acessar inclusive os jovens, público mais resistente à ocupação no Santo Amaro. Cientes de que vínculos de confiança são necessários para a consecução mais ampla da estabilização e superação do domínio do tráfico na localidade, há, entre oficiais da Força, a convicção de que uma passagem com a permanência conjunta da Força Nacional com os policiais da UPP na comunidade seria necessária para uma maior adaptação dos moradores à mudança e confiabilidade em relação ao novo comando, em caso de saída da Força Nacional.

Quanto à Operação Jaraguá, em Alagoas, foi observada uma relação mais próxima entre os órgãos de segurança local e o comando da operação, ocorrendo reuniões periódicas de gestão na Câmara de Monitoramento do Programa “Brasil Mais Seguro”, presidida por um desembargador do Tribunal de Justiça de Alagoas, que conta com a participação de autoridades locais de segurança pública e do sistema de justiça criminal. Nela, o Comando da Força Nacional tem presença permanente e papel destacado.

Todavia, para além da Câmara de Monitoramento, a relação entre a SEDS e a Força Nacional parece ser bastante tênue e dependente do comando local da missão. Em entrevista com um gestor da SEDS, por exemplo, transpareceu que muitas vezes os dados da mancha criminal (que determinam os

locais mais violentos da cidade e os horários de maior ocorrência de homicídios) não são observados ou mesmo discutidos com o comandante da missão.

Apesar de terem ocorrido tensões entre os policiais civis locais e da FNSP no período em que ocorreu a greve da Polícia Civil no estado de Alagoas em 2013, os agentes da Polícia Civil entrevistados avaliaram como boa a relação com a Força Nacional. Concorreu, certamente, para tal avaliação a cooperação e a divisão de tarefas entre a Força Nacional e a polícia judiciária local, no início da força-tarefa, proporcionando a transmissão, pelos policiais da Força, de padrões de procedimentos relacionados a técnicas de investigação, resultando na melhoria da investigação preliminar e na condução mais ágil e com maior chance de resolução dos inquéritos policiais. Também os agentes da Força Nacional avaliam de forma positiva a relação estabelecida com a polícia local, evidenciando que uma parceria acabou sendo construída ao longo do tempo entre seus agentes. Assim, há a compreensão por parte dos atores envolvidos acerca da necessidade da FNSP permanecer em Alagoas para que se consiga assegurar pelo menos a manutenção no mesmo patamar dos índices de criminalidade violenta, que, segundo acreditam poderiam tornar a aumentar rapidamente com o fim da operação.

A mudança ocorrida na Operação Jaraguá, a partir de fevereiro de 2014, levou à realocação dos agentes da Força Nacional para novos objetivos dentro da tarefa de redução de homicídios, o que resultou na fragmentação da operação, interrompendo o ciclo completo de polícia que vinha sendo realizado pela Força Nacional nessa missão. A Polícia Civil da Força Nacional - que vinha atuando em duas grandes frentes, quais sejam: no acompanhamento dos novos casos de homicídios e no processamento de inquéritos para crimes ocorridos entre 1996 e 2008 (equipe “Meta 2”), na Delegacia de Homicídios, juntamente com a Polícia Civil local - teve o seu trabalho restrito somente ao processamento de inquéritos anteriores a fevereiro de 2014 e mantendo-se também na “Meta 2”. Já a Polícia Militar da FNSP passou a realizar somente patrulhas noturnas nos nove bairros mais violentos da cidade. Somente os peritos técnicos dessa instituição mantiveram o seu escopo de apoio à perícia local no Instituto de Criminalística e no IML, bem como a missão da Delegacia de Homicídios em Arapiraca, que manteve seu foco no processamento de crimes novos. Com isso, foi identificado, por ocasião da pesquisa, certo desconhecimento por parte dos agentes da Força do que vinha ocorrendo dentro dos outros segmentos da missão, tendo em vista não terem mais tanto contato entre si e com as forças locais. Apesar das mudanças, todos avaliaram que a presença da Força Nacional tem sido fundamental para manter os índices de homicídios estáveis com tendência de queda durante todo o período da operação.

Finalmente, em Ponta Porã, o auxílio da Força Nacional foi requisitado após Audiência Pública em que os moradores e, principalmente, os comerciantes locais pressionaram o prefeito a trazer soluções para o aumento dos roubos em meados de 2014. Em auxílio à Polícia Civil e principalmente à Polícia Militar, ambas contando com um número baixo de efetivo, a Força Nacional passou a realizar policiamento ostensivo no perímetro urbano e a investigar crimes, por meio de seus agentes de inteligência, modificando seu escopo anterior de atuação, que se limitava à ação de policiamento de fronteira junto ao DOF.

O comando da Força Nacional em Ponta Porã apresenta bom entrosamento com as forças locais, sendo este vivenciado nas reuniões do GGIF, no qual as operações conjuntas são planejadas. A colaboração com trocas de informação vem ocorrendo com Polícia Militar local e vem contribuindo para a efetividade das ações de policiamento. Embora haja ciúmes e desconfiança entre os policiais dessas corporações, a postura de conciliação dos comandos, de ambas as forças, tem sido importante para mantê-los sob controle. Na visão de gestor da Polícia Militar local, a Força Nacional viria “somar” não apenas pelo número, mas porque seus agentes se diferenciam dos policiais locais por serem de fora e estarem isentos das relações locais de poder.

Ainda no que concerne à percepção dos gestores locais e profissionais de segurança pública muitos foram os relatos que se referiam à formação e ao treinamento dos integrantes da Força Nacional como algo diferenciado e visto positivamente. Entretanto, consideram que o tipo de abordagem e o armamento utilizado muitas vezes assustam a população. O comando tem buscado minorar esse sentimento, informando ao público os procedimentos adotados pela FNSP e instruindo os policiais a considerar as questões culturais locais, de forma a que a sua ação não venha a trazer problemas ainda maiores para a população. Gestor do DOF considerou a parceria com a FNSP importante e necessária, mas apontou a necessidade de mudanças. Uma delas refere-se ao comando ser do DOF. Outro é a adaptação dos policiais da Força às condições de trabalho de investigação na fronteira. Questões centrais e que impactam a ação conjunta dessas forças são a alta rotatividade do efetivo e o uso de celulares corporativos por policiais da Força, prejudicando o sigilo das operações.

A atuação no perímetro urbano aumentou o sentimento de segurança da população assustada com o crescimento das ocorrências de crimes contra o patrimônio na cidade. Mas foi a solução de um latrocínio, com a prisão de uma quadrilha que vinha atuando no roubo reiteradamente, que fez com a FNSP ganhasse reconhecimento e notoriedade junto à população.

6 NOTAS CONCLUSIVAS

Desta forma, ao longo deste trabalho, pudemos identificar graus maior e menor de contato e relação entre a FNSP e as organizações policiais locais. A menor gradação é do Rio de Janeiro, cuja Operação Pacificadora II passou a ocorrer autonomamente. A missão ali se desenvolve sem maiores contatos com os gestores e instituições policiais locais, tendo em vista o caráter substitutivo do policiamento de proximidade proposto, o que certamente acarretará problema para e com o encerramento da missão. Grau maior de interação com as instituições de segurança pública locais ocorre na operação Jaraguá (Alagoas). Tal interação tem resultado em transmissão de *expertise* e conhecimento, especialmente no que se refere aos métodos e procedimentos de investigação e perícia. Se levarmos em conta o desejo dos agentes de segurança local não há perspectiva de saída da FNSP. Resta saber se, com a redução da interação, as forças locais preservarão e ainda poderão aplicar, dada a carga de seu trabalho cotidiano, os conhecimentos adquiridos na parceria. A relação mais intensa entre agentes de segurança pública do estado com a Força Nacional foi identificada em Ponta Porã na atividade de reforço e atuação no policiamento local, bem como nas trocas decorrentes da participação em um GGIF que tem possibilitado um planejamento mais articulado das ações entre as forças públicas que atuam na região de fronteira.

Um estudo mais aprofundado, considerando também as operações padrão da FNSP, poderá trazer ainda mais luz sobre os fatores que configuram maior ou menor ganho na interação da FNSP com os agentes locais.

7 RECOMENDAÇÕES

- Buscar conhecer as características culturais da população alvo do projeto, mantendo-a informada dos objetivos da Força Nacional na missão;
- Repensar o procedimento-padrão de abordagem em regiões urbanas onde não exista histórico de resistência à ação policial, evitando apontar armas e efetuar revistas sem fundada suspeita, buscando assim melhor receptividade por parte da população local;

- Dar especial atenção ao perfil do comandante das missões e propor ações para maior entrosamento com as polícias locais: treinamento e formação com as forças estaduais para melhor atuação na realidade local; ações conjuntas para preparar a saída da missão, estabelecendo um período de transição;
- Aproveitar ações de ciclo completo de polícia na FNSP para gerar o mesmo legado de ciclo completo para a polícia local, possibilitando a superação das fragmentações institucionais;
- Incrementar a infraestrutura logística: rádio comunicador, internet, telefones, laptops, viaturas e negociação institucional de espaços de infraestrutura com os estados que receberão a Força;
- Avaliar a rotatividade dos agentes, segundo cada missão. Evitar trocas totais ou quase totais do efetivo no mesmo momento, primando pela manutenção de quadros que possam transmitir conhecimentos acumulados pela missão para os recém-chegados;
- Flexibilizar algumas orientações de conduta para adaptar-se às especificidades do trabalho a ser desempenhado em cada missão, prevendo, por exemplo, a possibilidade de parte dos agentes de uma equipe não portar armas longas para a realização de buscas em veículos no caso do policiamento em região de fronteira e não fazer uso do celular particular em operações com o DOF.
- Registro da Memória: sugere-se a realização de relato escrito da missão feito por cada policial antes ou logo após a desmobilização a ser postado em site da intranet. Posteriormente, essas informações poderiam ser coletadas e padronizadas por algum agente capacitado para tanto de modo a serem transformadas em manuais das missões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. S. “Tendências no estudo sobre avaliação” in: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: IEE, 1998. p. 29-39.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL.(Brasil). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/> Acesso em: 20 maio 2014.

AZEVEDO, M. E.L.; CAMPOS, C. A. S.; OLIVEIRA, L.B. **Força Nacional de Segurança Pública: Um rosto conhecido em um corpo indecifrável**. Trabalho de conclusão de curso de extensão NUFEP/ INEAC, 2006. Disponível em: <http://www.propipi.uff.br/ineac/curso/nufep/artigos/alunos/3/01.pdf> Acesso em: 03 de mar. 2014.

BAYLEY, D. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: Editora da USP, 2001.

BAYLEY, D. Police History. In: Radish, S.H. (ed) **Encyclopedia of crime and justice**. New York: Free Press, 1983. p.1120-1131.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington, 1992.

BORGES, D. et al. 2013. “Mortes Violentas no Brasil: Uma Análise do Fluxo de Informações”, In: FIGUEIREDO, I. S. & NEME, C.; LIRA, C. L. **Homicídios no Brasil: Registro e Fluxo de Informações**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), (Coleção Pensando a Segurança Pública, vol. 01).

BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BRASIL- **Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm Acesso em: 03 mar.2014.

CANO, I. Políticas de Segurança Pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, n.5, ano 3, 2006.

CERQUEIRA, D. R. C. “Por um Plano Integrado “Maceió é da Paz!”. In: SILVA, A. M. Â. (Org.). **Economia de Maceió – Diagnóstico e Propostas para a Construção de Uma Nova Realidade**. Brasília: Ipea: Ed. UFAL, 2013.

FARIA, C. A. P. “A política de avaliação das políticas públicas”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.20, n. 59, 2005. p. 97-109.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de paz das Nações Unidas**. Brasília. Funag (Teses CAE), 2005.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012**. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/> . Acesso em: 21 ago. .2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (Brasil).

MANNING. P. Police work. **The social organization of policing**. Cambridge: The MIT Press, 1977.
KLINGER, D. To Better Serve and Protect: Improving police practices. In: Skogan, W.G. **Environment and Organization: Reviving a Perspective on the Police**. The American Academy of Political and Social Science, 2004.

MELO, M. A. “Governance e reforma do Estado: o paradigma agente-principal”, **Revista do Serviço Público**, n.1, 1996. p. 67-82.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php> Acesso em: 22 ago.2014.

PINC, T. **Abordagem policial: Avaliação do desempenho operacional frente à nova dinâmica dos padrões procedimentais**. Junho 2007 Disponível em: http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/abordagem_policial_avaliacao_do_desempenho_operacional.pdf Acesso em: 15 set.2014.

PROENÇA JÚNIOR, D. O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e da polícia. **Rev. Bras. Polít. Int.** 45(2):147-197, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a08v45n2>. Acesso em: 12 jun.2014

REISS, A. J., Jr.; BORDUA, D. J. Environment and organization: A perspective on the police. In: **The police: Six sociological essays**, edited by David J. Bordua. New York: John Wiley, 1967.

SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE ALAGOAS. Disponível em: <http://www.saude.al.gov.br/> Acesso em: 28 ago. 2014

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. “O processo de implementação das Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos”. In: **Cadernos de Pesquisa: NEPP/ UNICAMP**, n. 48, 2000. p. 1-17.

SKOLNICK, J. **Justice without trial**, New York: Wiley and Sons, 1966.

SOUZA NETO, C. P. “A Força Nacional de Segurança”. In: **A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas**. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014.

SOARES, L.E. **Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil no Brasil: Três propostas de Reforma Constitucional**. Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>. Acesso em: 10 de out. 2014.

SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE ALAGOAS. Disponível em: <http://www.saude.al.gov.br/> Acesso em: 28 ago. 2014.

SENASP (Brasil) **Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília 2003- 2004- 2005- 2006. Ministério da Justiça, 2007.

SENASP - **BOLETIM 2013 DO DEPARTAMENTO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA** (Brasil) SENASP, 2014.

UFRJ/SENASP/MJ - **PESQUISA SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS** (Coordenação Geral NECVU/ UFRJ). Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira – Grupo Retis/UFRJ. Relatório Parcial de Pesquisa.

VARGAS, J. D. As Guardas Municipais em Minas Gerais - Estudo de caso em Belo Horizonte e Mariana. In: Michel Misse; Marcos Luiz Bretas. (Org.). **As Guardas Municipais no Brasil - Diagnóstico das transformações em curso**. 1ed. Rio de Janeiro: Booklink, v. 1, 2010. p. 47-125.

VARGAS, J.D.; OLIVEIRA JUNIOR, A. . As guardas municipais no Brasil: um modelo de análise. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, 2010. p. 85-108.

VARGENS, R.W.; CRUZ, M.S.; SANTOS, M.A. Comparação entre usuários de crack e de outras drogas em serviço ambulatorial especializado de hospital universitário. **Rev. Latino Am. Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 19, n. spe, p.804-812. June 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010411692011000700019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2014.

WASELFISZ, J. J. (2012). **Mapa da Violência 2012. Os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo, Instituto Sangari. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/> Acesso em: 1º jun. 2013.

ZANOTELLI, C. (2003). Desterritorialização da Violência no Capitalismo Globalitário: o caso do Brasil e do Espírito Santo. **Revista Terra Livre**, São Paulo, v.2.n.21, p.225-240.

JORNAIS E SITES:

A Brigada Militar nas Missões de Paz da ONU. ABS da Segurança. S.l. 25 out. 2013. Disponível em: <http://www.abcdaseguranca.org.br/?p=4454>) Acesso em: 07 jul. 2014.

Mapeamento mostra que o Rio tem 11 cracolândias e 3 mil usuários da droga. Jornal "O Globo", S.l., 12 abril 2012. . Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mapeamento-mostra-que-rio-tem-11-cracolandias-3-mil-usuarios-da-droga-4612442>; Acesso em: 22 set. 2014.

Senasp monitora Programa Brasil Mais Seguro em SE e AL. Ministério da Justiça, Brasília, 07 mar. 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/senasp-monitora-programa-brasil-mais-seguro-em-se-e-al>

